



**OXFAM**  
México

# **LA EFICACIA DE LA COOPERACIÓN MÉXICO-EL SALVADOR: ENTRE SU INSTITUCIONALIDAD Y SUS DESAFÍOS OPERATIVOS**





## AUTORES


Ornela Garelli Ríos

Analilia Huitrón Morales

Neissan Alessandro Besharati

---

Los textos y opiniones contenidas en esta publicación son de los autores y no reflejan  
necesariamente la opinión de Oxfam



# AGRADECIMIENTOS

Los autores agradecen la confianza otorgada por Oxfam México para la elaboración de este estudio así como todo el acompañamiento ofrecido. Este agradecimiento se extiende a los funcionarios y funcionarias de las distintas instituciones gubernamentales salvadoreñas, así como del Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo de El Salvador, por el gran apoyo brindado en el proceso de recopilación de información (entrevistas y acceso a documentación) de este proyecto de investigación. Igualmente, este agradecimiento se expresa a la Embajada mexicana en El Salvador por sus amables gestiones y valioso acompañamiento durante el trabajo de campo realizado en este país. Asimismo, se agradece el apoyo brindado por los funcionarios y funcionarias de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) en el acceso a información sobre la cooperación que oferta México así como a los funcionarios y funcionarias de las dependencias de la administración pública mexicana que accedieron a conversar y compartir información con los autores de este informe. Se agradece por igual, el amable tiempo y apoyo de expertos y académicos entrevistados, así como de la Dirección Ejecutiva del Proyecto Mesoamérica, de la FAO en el Salvador y del Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS) brindado en el proceso de recopilación de información.

# PRÓLOGO

En el año 2015, la comunidad global vivió uno de los más importantes triunfos del multilateralismo en épocas recientes: el acuerdo de los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS) en la Agenda 2030. Con 17 ambiciosos objetivos acordados en un amplio proceso participativo global, parecía que la Agenda 2030 daba un nuevo impulso a la colaboración internacional para resolver problemas comunes.

Sin embargo, el 2016 trajo consigo nuevas amenazas al orden democrático global con el auge de los partidos de derecha en varios países, que promueven una agenda de nacionalismo, proteccionismo y exclusión basada en el miedo. La llegada de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos ha tenido y seguirá teniendo consecuencias económicas, sociales y de política exterior, tanto en Estados Unidos como en el resto del mundo, en un contexto de debilidad de las instituciones globales. Así mismo, con el caso Brexit, vimos tambalear a la Unión Europea, uno de los más sólidos ejemplos de cooperación regional.

Aunado a esto, nos enfrentamos también a conflictos globales cada vez más complejos: la enorme desigualdad económica y sus efectos en el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, el cambio climático, diversas crisis humanitarias y conflictos armados alrededor del mundo, el cierre de los espacios de participación para la sociedad civil y la constante amenaza a las que se enfrentan los derechos de las mujeres en casi todos los países, entre otros.

En este complicado escenario, México ha confirmado su intención de convertirse en un actor relevante en la agenda internacional, objetivo señalado en Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, a través de su participación y liderazgo activo en espacios internacionales como el G20 y la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (AGCED), entre otros. Una parte importante del trabajo de México como actor global es a través de la cooperación internacional para el desarrollo y particularmente a través de la cooperación Sur-Sur y triangular.

Si bien México ya cuenta con un importante liderazgo global en varias áreas, aún queda mucho trabajo por hacer para alcanzar una cooperación para el desarrollo que consiga un mundo más justo y que ofrezca oportunidades a los más pobres, a través de la efectividad y el compromiso para terminar con la pobreza. La transparencia, la rendición de cuentas y el enfoque en la reducción de las desigualdades son fundamentales para una cooperación internacional para el desarrollo que esté a la altura de los retos globales actuales.

La sociedad civil mexicana y global cobra una nueva importancia en este ámbito, no solo como receptora de fondos de la cooperación o como garante de temas como la democracia, la transparencia y rendición de cuentas, los derechos humanos, la equidad de género y la sustentabilidad ambiental; sino como actores plenos, sujetos a los principios de cooperación internacional.

Es por eso que a través de esta serie de investigaciones, Oxfam México, apoyando a sus aliados de la sociedad civil mexicana, busca contribuir al fortalecimiento del papel de México como economía emergente y como actor global responsable. Buscamos generar conocimientos de y desde el Sur global a fin de abrir espacios de reflexión, análisis y propuestas en la materia.

Para Oxfam México, organización de la sociedad civil mexicana y parte de la red global Oxfam, la necesidad de defender la justicia y proteger a los más vulnerables nunca ha sido más importante que ahora. La experiencia de Oxfam de más de 70 años trabajando en casi 100 países prueba que estos conflictos necesitan soluciones de cooperación internacional y no de aislacionismo. Entendemos que la cooperación internacional para el desarrollo es una piedra angular de la paz, la prosperidad y los derechos humanos para todos. El nacionalismo, el cierre de las fronteras y el odio presentes en los discursos actuales son respuestas falsas que nos llevan a las divisiones y nos aleja del corazón del trabajo de Oxfam: trabajar por aquello que tenemos en común.

***Carolina Maldonado Pacheco, Oxfam México***

## RESUMEN EJECUTIVO

México es un país con una larga trayectoria como socio de cooperación y de ayuda humanitaria, posición que se fortaleció y sofisticó constantemente hasta alcanzar hoy en día un rol “polivalente” (Tripp y Vega, 2011, p. 30) cuyo perfil se determina no sólo por ser socio oferente y receptor de cooperación en el plano bilateral, triangular y multilateral, sino también por su cada vez mayor participación en foros y plataformas regionales y globales con un papel clave.

En este sentido, la relación de cooperación entre México y Centroamérica ha tenido un papel relevante en la política exterior de México, dinamizándose en la década de 1980, cuando los países de América Central se vieron sumergidos en conflictos armados; situación ante la cual el gobierno mexicano volcó su política exterior e impulsó diferentes esquemas de cooperación con la región. Actualmente, el Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla Gutiérrez (1991) -o Cumbre de Tuxtla- y el Proyecto Mesoamérica son los mecanismos de cooperación y diálogo político existentes para fomentar la colaboración entre los siete países de la región (más Colombia y República Dominicana) a fin de lograr el bienestar y desarrollo de la región.

Particularmente con El Salvador, la relación de cooperación está basada en su cercanía y lazos culturales, sociales y políticos sobre los cuales se han intentado encontrar soluciones conjuntas a problemas de desarrollo comunes, fortaleciendo para ello una cooperación mayoritariamente sustentada en los intercambios técnicos y de conocimiento, siendo todavía aún una tarea pendiente una mayor colaboración financiera por parte de México.

Así, los Programas de Cooperación Técnica y Científica son el marco en el que se intenta fortalecer y profundizar la asociación de cooperación bilateral. Este estudio está basado en los programas de 2012-2014 y 2014-2016; para los cuatro años analizados se registró un volumen de 47 proyectos, de los cuales, al cierre de cada Programa, hubo un avance de ejecución del 43% (2012-2014) y 75%, (2014-2016). Esto alertó sobre la calidad y eficacia de los procesos de cooperación que existen en esta asociación bilateral y es la base y justificación del presente estudio.

El estudio analiza la relación de cooperación México - El Salvador a través del uso de la metodología de la Network of Southern Thinks Tanks (NeST), enfocada en evaluar la calidad y eficacia de las asociaciones de cooperación entre los países del Sur. Esta metodología, con algunos ajustes pertinentes al caso de estudio, ayudó a identificar que la relación de cooperación entre estos países:

- A)** Respeta y toma en cuenta las prioridades nacionales de los socios.
- B)** Favorece una relación de horizontalidad entre las partes pero existe fragilidad en cuanto a la participación institucional y financiera entre los socios.
- C)** Fomenta el desarrollo de capacidades mediante el intercambio de conocimiento y tecnología, reconociéndose el valor agregado de México frente a otros proveedores del Sur.
- D)** Avanza en los esfuerzos para la rendición de cuentas y transparencia, pero los logros aún resultan incipientes y/o se encuentran en fases piloto, siendo un reto clave para la eficacia de la asociación.

**E)** Existe poca participación de actores no gubernamentales, no centrales y/o entidades del sector-privado en los programas y proyectos de cooperación, así como una inclusión incipiente de temas de derechos humanos, género, multiculturalidad y otras áreas que se marcan en la agenda de los ODS.

**F)** Se intenta construir una comunicación constante y fluida entre las partes, sin embargo, la alta institucionalidad puede provocar, en ambos procesos, retrasos burocráticos y problemas de coordinación y comunicación, condicionando la completa ejecución de los programas.

Finalmente, la cooperación bilateral México-El Salvador se ha ido construyendo de la mano del proceso de institucionalización de la propia cooperación mexicana, el cual ha atravesado por constantes aprendizajes, cambios y mejoras, reconociéndose, actualmente, un marco institucional robusto, más enfocado y alineado a las necesidades del país socio. No obstante, resulta evidente que la eficacia (y la calidad) aún es materia pendiente, y falta verse beneficiada por este marco institucional más amplio. Al respecto, se espera este estudio brinde algunas reflexiones para la mejora de la calidad y eficacia de la cooperación bilateral.

# ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO .....	4
ÍNDICE DE CUADROS .....	8
ÍNDICE DE GRÁFICOS .....	8
LISTA DE SIGLAS Y ABREVIATURAS .....	9
INTRODUCCIÓN .....	12
1. RASGOS GENERALES DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR MEXICANA .....	14
1.1. Antecedentes y marco normativo e institucional de la cooperación mexicana .....	14
1.2. La Cooperación Sur-Sur en el marco de la política de cooperación de México: caracterización y prioridades .....	17
1.3. Desafíos y perspectivas de la cooperación Sur-Sur mexicana .....	22
2. MARCO METODOLÓGICO .....	24
2.1. Los indicadores de la NeST para medir la eficacia y calidad de la Cooperación Sur-Sur .....	24
3. LA EFICACIA DE LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO MÉXICO-EL SALVADOR .....	27
3.1. La relación regional México-Centroamérica: el papel de México en la región ... ..	27
3.2. Una visión general de la cooperación para el desarrollo entre México y El Salvador .....	29
3.3. Análisis cuantitativo de la cooperación mexicana .....	32
3.4. Análisis cualitativo de la eficacia de la asociación México – El Salvador .....	37
4. RESULTADOS Y CONCLUSIONES .....	49
4.1. México como proveedor de Cooperación Sur-Sur .....	49
4.2. Hallazgos: calidad y eficacia de la cooperación mexicana con base en la metodología NeST....	51
4.3. La cooperación mexicana: fortalezas, áreas de oportunidad, amenazas y aprendizajes .....	52

4.4. Lecciones aprendidas en la aplicación de la metodología de NeST: Hacia el perfeccionamiento de sus contenidos .....	56
5. REFLEXIONES FINALES Y LÍNEAS FUTURAS DE INVESTIGACIÓN.....	57
BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES CONSULTADAS.....	59
ANEXO 1. LA ELECCIÓN DEL CASO DE ESTUDIO: LA COOPERACIÓN MÉXICO-EL SALVADOR .....	63
ANEXO 2. PROYECTOS DE COOPERACIÓN DESTACADOS MÉXICO-EL SALVADOR (2012-2016) .	66



## ÍNDICE DE CUADROS

<i>Cuadro 1: Comparación entre la recepción y oferta de cooperación al desarrollo de México 2009-2014 en millones de dólares estadounidenses.....</i>	<b>19</b>
<i>Cuadro 2: La cooperación mexicana (técnica) a América Latina (Centroamérica y el Caribe) .....</i>	<b>20</b>
<i>Cuadro 3: Cooperación para el desarrollo ofertada por México en 2011-2014 por modalidad y millones de dólares estadounidense asignados .....</i>	<b>33</b>
<i>Cuadro 4: La cooperación financiera mexicana de acuerdo con el RENCID 2011, 2012, 2013 y 2014 en millones de dólares estadounidenses.....</i>	<b>34</b>
<i>Cuadro 5: Apropiación nacional.....</i>	<b>37</b>
<i>Cuadro 6: Horizontalidad e igualdad.....</i>	<b>39</b>
<i>Cuadro 7: Desarrollo de capacidades, autosuficiencia y sustentabilidad.....</i>	<b>41</b>
<i>Cuadro 8: Rendición de cuentas y transparencia .....</i>	<b>43</b>
<i>Cuadro 9: Asociaciones Inclusivas, participación múltiple.....</i>	<b>45</b>
<i>Cuadro 10: Asociaciones eficientes.....</i>	<b>46</b>
<i>Cuadro 11: Canales oficiales de comunicación para la cooperación México - El Salvador .....</i>	<b>47</b>
<i>Cuadro 12: Los principales socios de la cooperación técnica mexicana, RENCID 2013 y 2014.....</i>	<b>63</b>
<i>Cuadro 13: La relevancia de los primeros cinco socios de la cooperación técnica mexicana. RENCID 2013-2014.....</i>	<b>64</b>

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

<i>Gráfico 1: Prioridades Sectoriales de la CID Mexicana RENCID 2013.....</i>	<b>21</b>
<i>Gráfico 2: Prioridades Sectoriales de la CID Mexicana a América Latina y el Caribe RENCID 2014.....</i>	<b>21</b>
<i>Gráfico 3: Selección de dimensiones e indicadores de la NeST para el análisis de la cooperación México-El Salvador.....</i>	<b>26</b>
<i>Gráfico 4: Sectores de la Cooperación México-El Salvador (Programa 2014-2016).....</i>	<b>31</b>
<i>Gráfico 5: Sectores prioritarios de la CID México-El Salvador RENCID 2013-2014 .....</i>	<b>31</b>
<i>Gráfico 6: LA TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN DE LA COOPERACIÓN DE MÉXICO .....</i>	<b>55</b>

## LISTA DE SIGLAS Y ABREVIATURAS

<b>AGCED</b>	-	Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo
<b>ANDA</b>	-	Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillado de El Salvador
<b>APF</b>	-	Administración Pública Federal
<b>AMEXCID</b>	-	Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo
<b>AOD</b>	-	Ayuda Oficial al Desarrollo
<b>APEC</b>	-	Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico
<b>CENTA</b>	-	Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal de El Salvador
<b>CAD</b>	-	Comité de Ayuda al Desarrollo
<b>CEIBT-IPN</b>	-	Centro de Incubación de Empresas de Base Tecnológica del IPN
<b>CID</b>	-	Cooperación Internacional para el Desarrollo
<b>CIITEC-IPN</b>	-	Centro de Investigación e Innovación Tecnológica, Instituto Politécnico Nacional
<b>CNS</b>	-	Cooperación Norte-Sur
<b>CONAGUA</b>	-	Consejo Nacional del Agua
<b>CONOCER</b>	-	Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales
<b>CRS</b>	-	Catholic Relief Services
<b>CSS</b>	-	Cooperación Sur-Sur
<b>CTyC</b>	-	Cooperación Técnica y Científica
<b>DGCD</b>	-	Dirección General de Cooperación para el Desarrollo (del Viceministerio de CID de El Salvador)
<b>DGCTC</b>	-	Dirección General de Cooperación Técnica y Científica (de la SRE de México)
<b>EMBAMEX</b>	-	Embajada de México en El Salvador
<b>FMLN</b>	-	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
<b>FONCID</b>	-	Fondo Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo (México)
<b>FOSAL</b>	-	Fondo Salvadoreño de CSS y Triangular

<b>GIZ</b>	-	Agencia de Cooperación Internacional Alemana
<b>IMEXCI</b>	-	Instituto Mexicano de Cooperación Internacional
<b>IMTA</b>	-	Instituto Mexicano de Tecnología del Agua
<b>INAI</b>	-	Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (México)
<b>INECC</b>	-	Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (México)
<b>INIFAP</b>	-	Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (México)
<b>INM</b>	-	Instituto Nacional de Migración (México)
<b>IPN</b>	-	Instituto Politécnico Nacional (México)
<b>JICA</b>	-	Agencia de Cooperación Internacional del Japón
<b>LCID</b>	-	Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (México)
<b>MAG</b>	-	Ministerio de Agricultura y Ganadería de El Salvador
<b>MARN</b>	-	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales de El Salvador
<b>MINEC</b>	-	Ministerio de Economía de El Salvador
<b>M&amp;E</b>	-	Monitoreo y Evaluación
<b>NEST</b>	-	Network of Southern Think Tanks
<b>OCDE</b>	-	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
<b>ODM</b>	-	Objetivos de Desarrollo del Milenio
<b>ONG</b>	-	Organizaciones No Gubernamentales
<b>PIFCSS</b>	-	Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur
<b>PNC</b>	-	Policía Nacional Civil de El Salvador
<b>PND</b>	-	Plan Nacional de Desarrollo
<b>PROCID</b>	-	Programa Mexicano de Cooperación Internacional para el Desarrollo (México)
<b>PROFECO</b>	-	Procuraduría Federal del Consumidor

<b>PRM</b>	- Países de Renta Media
<b>RENCID</b>	- Registro Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo (México)
<b>RICAM</b>	- Red Internacional de Carreteras Mesoamericanas
<b>SAGARPA</b>	- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (México)
<b>SAPAL</b>	- Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de León (México)
<b>SAT</b>	- Sistema de Administración Tributaria (México)
<b>SEDESOL</b>	- Secretaría de Desarrollo Social
<b>SEMARNAT</b>	- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (México)
<b>SEGIB</b>	- Secretaría General Iberoamericana
<b>SHCP</b>	- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (México)
<b>SICA</b>	- Sistema de la Integración Centroamericana
<b>SICDES</b>	- Sistema de Información sobre Cooperación para el Desarrollo de El Salvador
<b>SICID</b>	- Sistema de Información de la Cooperación Internacional para el Desarrollo (México)
<b>SINA</b>	- Sistema Nacional de Información del Agua
<b>SRE</b>	- Secretaría de Relaciones Exteriores (México)
<b>TLC</b>	- Tratados de Libre Comercio
<b>URECI</b>	- Unidad de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional (México)
<b>USAID</b>	- Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

# INTRODUCCIÓN

Las demandas actuales de la agenda internacional para el desarrollo sugieren un marco global amplio e inclusivo que permita hacer frente a las múltiples y transversales dimensiones que exige el logro del desarrollo. Este marco, ya no sólo debe abordarse desde la perspectiva de los donantes del Norte y/o de las organizaciones internacionales, como únicos actores de la Cooperación Internacional para el Desarrollo, sino también desde la perspectiva de los países tradicionalmente receptores, así como de esos otros actores que en el contexto de globalización han adquirido relevancia, como son el sector privado, la sociedad civil, la academia y los gobiernos locales.

En este sentido, se resaltan dos elementos clave para a efecto de esta investigación. El primero es el papel que tienen los Países de Renta Media (PRM) como socios cooperantes, cuya evolución económica, social e institucional promueve una mayor participación y mejores posibilidades para aportar recursos técnicos, económicos y financieros en la lucha a favor del desarrollo mundial. El segundo elemento, es la cooperación Sur-Sur (CSS), una modalidad de la cooperación internacional que cuenta ya con experiencias exitosas de intercambio de conocimiento y tecnología en beneficio del desarrollo de más de medio siglo, cuyas ventajas comparativas se han evidenciado en las últimas décadas. Así también se destaca la importancia que el papel de los PRM y la CSS tiene en el logro de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

En este sentido, resulta importante la realización de estudios que permitan obtener mayor evidencia empírica de las contribuciones al desarrollo de los países emergentes a través de la cooperación que ofertan, entre los cuales se encuentra México. Para ello, la carencia de metodologías y sistemas propios de análisis, medición y evaluación de sus iniciativas cooperativas representa un obstáculo que es necesario superar.

En tal virtud, México posee un gran valor por su influencia política y económica a nivel regional, y recibe un gran reconocimiento por la cooperación al desarrollo que oferta tanto a países vecinos, principalmente centroamericanos, como también al resto de países latinoamericanos y caribeños; este reconocimiento está basado en el número de iniciativas emprendidas y en la calidad y valor asignado por los beneficiarios a la cooperación ofertada.

Sin embargo, hasta hoy en día no se cuenta con suficiente información y evidencia empírica sobre los procesos y logros de la cooperación mexicana, además, resulta necesaria la realización de mayores evaluaciones de su eficacia, calidad, resultados e impactos, tanto por parte de la academia y la sociedad civil como de la misma Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID).<sup>1</sup>

Este estudio, por tanto, busca contribuir a un mayor entendimiento de la cooperación mexicana a través del análisis de su calidad y eficacia, y de iniciar un debate al respecto que promueva mayores estudios en el área y evaluaciones de la colaboración provista por México a diversos socios y en sectores varios. Al mismo tiempo, esta investigación pretende proveer de mayores insumos a los principales actores de la política y la práctica de la cooperación de México, incluida la AMEXCID, en la búsqueda de una conducción y ejecución de la misma más eficiente y eficaz.

---

<sup>1</sup> Las evaluaciones piloto que la AMEXCID ya ha realizado a nivel país (la cooperación ofertada a Honduras) y sectorial (la cooperación provista por el CONEVAL), aún no disponibles públicamente, marcan un buen inicio en este sentido.

Debido a la prioridad que la sub-región de Centroamérica posee para la política exterior y la cooperación internacional de nuestro país, se ha decidido seleccionar como caso de estudio la colaboración que México oferta a El Salvador. Además, en la realización del análisis cualitativo del caso de estudio, se hará uso de la metodología propuesta por la Network of Southern Think Tanks (NeST), la cual busca medir la eficacia y calidad de los procesos y asociaciones Sur-Sur mediante un conjunto de indicadores ubicados en seis dimensiones, las cuales representan los principios fundadores y definitorios de la CSS, esta metodología fue diseñada en un intento por contribuir a la superación de la falta de marcos analíticos y de evaluación para esta modalidad cooperativa.

De esta manera, esta investigación tiene como principal objetivo realizar un análisis de la eficacia de la CSS mexicana, a partir del caso de estudio seleccionado, la cooperación México-El Salvador, mediante la aplicación de la metodología de la NeST. Asimismo, la investigación busca probar este marco analítico a través del análisis de casos empíricos concretos y proveer insumos, a través de la identificación de lecciones aprendidas en la aplicación de la metodología, para su posterior mejoramiento.

En este sentido, las preguntas de investigación que guían este estudio son las siguientes:

- ¿De qué manera la cooperación mexicana en su práctica responde (o no) a los principios y valores de la CSS? en la forma en la que estos son retomados en la metodología de la NeST.
- ¿Cuáles son los factores que favorecen u obstaculizan la eficacia de la cooperación mexicana? ¿Cuáles son las lecciones aprendidas?
- ¿Qué mecanismos existen para garantizar la transparencia y rendición de cuentas de la cooperación mexicana?
- ¿En qué medida el marco conceptual de la NeST resulta pertinente y útil para la realización de estudios de caso en la medición de la eficacia de la CSS? ¿Cuáles son las lecciones aprendidas de la aplicación de la metodología de NeST en el análisis del caso de la cooperación México-El Salvador?

Para lograr lo anteriormente expuesto, este informe ha sido organizado en cuatro capítulos y una sección final de reflexiones y líneas futuras de investigación, los cuales han intentado dar respuesta a las preguntas guía y objetivos centrales de esta investigación.

# 1. RASGOS GENERALES DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR MEXICANA

## 1.1. ANTECEDENTES Y MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL DE LA COOPERACIÓN MEXICANA

### *Algunos antecedentes de la institucionalización de la cooperación mexicana*

La dilatada experiencia de la cooperación mexicana como socio oferente se reconoce históricamente desde principios del siglo XX. Sin embargo, dos hechos trascienden las acciones puntuales de solidaridad histórica de México y han sido punto de partida de la oferta de cooperación técnica del país.

El primero se registra en 1938, cuando bajo el gobierno de Lázaro Cárdenas se atendió una solicitud de Bolivia para trasladar una comisión de ingenieros mexicanos que colaboraron en el proyecto de irrigación de los valles de Cochabamba, empezando a reconocerse a nivel internacional las capacidades y potencialidades técnicas del país. Fue en 1945 que este proyecto de intercambio de conocimiento tuvo resultados tangibles tras la construcción de la primera y más grande obra hidráulica hasta entonteces realizada en Bolivia, conocida como “Represa México”,<sup>2</sup> con la finalidad de abastecer de agua para riego a las regiones del departamento de Cochabamba (Figueroa, 2014).

La segunda acción de cooperación técnica que contó con la participación de múltiples actores, fue el proyecto denominado “Revolución Verde” (1943-1960), el cual se inició en México con apoyo de la Fundación Rockefeller para el desarrollo de nuevas variedades de trigo y maíz de alto rendimiento con amplia adaptación, resistencia a enfermedades y una alta calidad industrial. Tras la experiencia mexicana, dicho proyecto fue compartido y adoptado en poco tiempo por países como India, Pakistán, Turquía, Túnez, España, Argentina y China que se beneficiaron de la tecnología desarrollada en México (Figueroa, 2014).

A la par de estas acciones, nuestro país iba insertándose en la dinámica del sistema internacional de cooperación que empezaba a gestarse tras el fin de la Segunda Guerra Mundial. En este contexto, los esfuerzos por reforzar institucionalmente a la cooperación mexicana se remontan a inicios de la década de los cincuenta, cuando en 1951 la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) creó la Dirección General de Organismos Internacionales, oficina mediante la cual el país gestionaba la recepción de asistencia técnica proveniente de instancias multilaterales, mientras que la entonces Dirección General de Asuntos Bilaterales hacía lo propio con el ofrecimiento de colaboración por parte de países donantes (Prado, 2014).

Posteriormente, el crecimiento económico que alcanzó el país en las décadas de 1960 y 1970 fortaleció la presencia de México a nivel global gracias a la modernización de su industria, agricultura y otros sectores que le permitieron un posicionamiento internacional relevante, convirtiendo la cooperación internacional en un componente esencial de la política exterior mexicana. Esto provocó cambios institucionales profundos en las últimas décadas del siglo XX, dos de los cuales fueron relevantes en la materia en cuestión.

El primero está relacionado con la ejecución y coordinación de las acciones de cooperación de México que eran, hasta la década de los setenta, ejecutadas y coordinadas por el Departamento de Asistencia Técnica, vinculado a

---

<sup>2</sup> La “Represa México”, nombre oficial de la laguna La Angostura, es una laguna artificial en Bolivia, ubicada en la provincia de Esteban Arze, en el departamento de Cochabamba. Se inauguró el 9 de enero de 1945 y contiene alrededor de 75 millones de metros cúbicos de agua almacenada, proveyendo de agua a las regiones del Valle Alto, Valle Central y Valle Bajo del departamento de Cochabamba.

la Dirección General de Organismos Internacionales de la SRE. Tras la participación cada vez más dinámica y plural en programas y plataformas de desarrollo internacional, fue necesario el establecimiento de un punto focal institucional, creándose así, por acuerdo presidencial en septiembre de 1971, la Dirección General de Cooperación Técnica Internacional en la SRE, con la que se buscó consolidar las áreas dedicadas a la cooperación, tanto la recibida como la ofrecida durante el despegue económico del país (Figueroa, 2014; Pérez Bravo y Sierra, 1998). Posteriormente, en 1990, esta dirección se transformó en la actual Dirección General de Cooperación Técnica y Científica (DGCTC).

En segundo lugar, en 1988, la Cooperación Internacional para el Desarrollo adquirió rango constitucional mediante la reforma al artículo 89, fracción X de la Constitución Mexicana que, junto a otros seis principios, se estableció como uno de los ejes centrales de la política exterior mexicana, reconociéndose a la cooperación como “un instrumento que promueve los intereses del país en las relaciones internacionales y favorece tanto el progreso como el desarrollo humano y sostenible de la sociedad mexicana” (Soria, 2008; p. 29).

En la década de los noventa, con la institucionalización y el respaldo constitucional que obtuvo la cooperación internacional, inició en el país una etapa de mayor actividad en temas de cooperación, lo que motivó una priorización de ésta como parte de la política exterior de México, dando paso a la creación del Instituto Mexicano de Cooperación Internacional (IMEXCI) en 1998, órgano desconcentrado de la SRE al que se le otorgaron las facultades de punto focal nacional para los programas de cooperación, y que acogió en su marco institucional a la DGCTC así como a las Direcciones de Cooperación Educativa y Cultural, de Organismos de Cooperación Económica y de Desarrollo, y para la Cooperación con Centroamérica y El Caribe.

Con el IMEXCI, se intentó consolidar un sistema nacional de cooperación internacional cuyas facultades se encauzaron a la planeación, gestión y coordinación de los programas y proyectos de recepción y oferta de cooperación, así como a la implementación de las primeras iniciativas de cooperación horizontal (AMEXCID, 2013).

Sin embargo, y pese a un mandato político propio, así como a la gran influencia de las transformaciones que se generaban el sistema internacional de cooperación para el desarrollo a principios del siglo XXI (con los Objetivos de Desarrollo del Milenio –ODM– en puerta), el IMEXCI no contó con un marco legal ni un reglamento interno que lo mantuviera de pie. En 2001, mediante reformas al Reglamento Interior de la SRE<sup>3</sup>, se derogaron las facultades del IMEXCI y las Direcciones Generales que lo integraban fueron reubicadas en la estructura concentrada de la SRE. La desaparición del IMEXCI “canceló un largo y arduo intento por fortalecer la cooperación mexicana” (Lo Brutto, 2014; p. 98).

Así, posterior a la creación de la Subsecretaría de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional, y en reconocimiento de la necesidad de una instancia coordinadora a escala nacional y de representatividad en el ámbito externo, se creó en 2004 la Unidad de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional (URECI), a cuya estructura se incorporó la DGCTC (Soria, 2008).

La URECI, a través de la DGCTC, era la encargada de la cooperación internacional de México hasta 2011, cuando, mediante el decreto presidencial que expidió de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID), se inició la puesta en marcha de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID), a la cual se adscribió la DGCTC.

---

3 En el 2000, la SRE implementó una serie de modificaciones en su estructura con fundamento en lo dispuesto por los artículos 12, 16, 17, 26 y 28 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; y 1,5 y 7 fracción XVII del Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores.



## ***Marco normativo y legal vigente de la cooperación mexicana***

Ante la apremiante necesidad de coordinar y gestionar de mejor manera las acciones de cooperación que llevaban a cabo las dependencias de la administración federal, así como la necesidad de posicionar a México frente a las transformaciones de la escena internacional en materia de cooperación para el desarrollo y, a menester de “blindar mediante un marco jurídico a la cooperación mexicana” (Prado, 2014; p. 67), resultaba imperativo satisfacer las expectativas y reducir la discrecionalidad en el ejercicio de la cooperación cumpliendo con mayor determinación su rol como política de Estado.

De esta forma, desde el Senado de la República se formuló, en 2007, el proyecto de Ley de CID bajo la batuta de la Senadora Rosario Green, siendo promulgada y entrando en vigor en abril de 2011.<sup>4</sup> Este hecho representó un hito en la institucionalización de la cooperación y proveyó de los instrumentos necesarios para consolidar una política en la materia, ampliando así el alcance, impacto y papel de las iniciativas de cooperación de México.

La LCID establece los objetivos<sup>5</sup>, principios<sup>6</sup> y lineamientos que buscan asegurar la complementariedad de la cooperación mexicana con los esfuerzos propios de los países, la auto-sostenibilidad de los procesos de desarrollo y la apropiación por parte de los receptores de la oferta de cooperación mexicana, por medio del cofinanciamiento y otros aportes de las diferentes partes involucradas.

El andamiaje institucional de la cooperación mexicana que emana de la LCID está constituido por cinco pilares: la AMEXCID (institución coordinadora); el Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo (PROCID) que es el instrumento programático para la planeación y ejecución de las acciones de cooperación internacional; el Fondo Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo (FONCID) pilar financiero cuya instrumentación se encuentra en proceso de desarrollo y se esperaba que entrara en funcionamiento para el ciclo 2015-2016; y el Registro Nacional y Sistema de Información de Cooperación Internacional para el Desarrollo (RENCID y SICID,) con los cuales se realizará el seguimiento, registro y cuantificación de la cooperación mexicana.

## ***Avances de la cooperación mexicana a cinco años de la promulgación de la LCID***

En lo que respecta a la AMEXCID<sup>7</sup> - el órgano coordinador de la cooperación mexicana- desde 2013 ha experimentado un proceso de reestructuración interna que se ha ido consolidando desde entonces. Entre los cambios realizados, de acuerdo con personal entrevistado de AMEXCID<sup>8</sup>, se evidencia lo siguiente:

- La creación de la Dirección General de Planeación, encargada de diseñar la estrategia de la política de cooperación mexicana, una pieza clave en el organigrama
- Se estructuró la Dirección General de Cooperación Internacional para el Desarrollo, que incorpora la DGCTC y a la que se vinculan las tareas de coordinación, elaboración y ejecución de los lineamientos de la política internacional de cooperación educativa e intercambio educativo

4 Para más información, consultar el decreto por el que se expide la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Diario Oficial de la Federación en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LCID\\_171215.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LCID_171215.pdf).

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

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

7 Para una revisión exhaustiva de la reestructuración que ha venido realizándose a la AMEXCID desde 2013, se sugiere revisar Prado y Flores, 2014.

8 Entrevista realizada en la Dirección General de Planeación de la AMEXCID, 27 de julio 2016.

- Se concentró en una sola Dirección General, la Dirección General del Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica, todos los asuntos y actividades de cooperación desarrolladas con la región centroamericana y el Caribe

Este último punto resulta muy relevante para el caso de estudio que aquí se analiza ya que responde a la multicitada importancia geoestratégica que reviste Centroamérica para México. No obstante, estos cambios aún no están presentes en el nuevo reglamento de la SRE por lo que, y aunque ya se encuentran en funciones desde finales del año 2013, no tienen un carácter normativo establecido.

En cuanto al PROCID – el pilar programático de la cooperación mexicana – para 2013 no había sido formalmente instrumentado (Prado y Flores, 2014). Fue en abril de 2014, que fue publicado el Decreto por el que se aprobó el Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo 2014-2018.<sup>9</sup> En él se establecieron las estrategias y principios rectores de la cooperación mexicana para este periodo, trazando también las prioridades temáticas y geográficas que, al complementarse con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, permiten guiar la política nacional en la materia y alinearla a la agenda de desarrollo internacional. No obstante, a pesar de este avance, se reconoce que el PROCID podría incluir un proceso de seguimiento y evaluación de sí mismo, a fin de conocer el grado de avance de los mandatos expuestos en el mismo.

Por otro lado, en el marco la plataforma de datos e información de la cooperación mexicana, del RENCID, al día de hoy (octubre 2016) se han realizado dos ejercicios de levantamiento de información para los años 2013 y 2014. La información de 2013 se encuentra ya disponible en la página web de la AMEXCID, aunque de una forma sintética, y se espera que la información de 2014 vea la luz para finales de 2016.

Sin embargo, a pesar de los grandes esfuerzos realizados en el RENCID para la definición de sus actuales metodologías, procedimientos de registro, y para mejorar la calidad de la información, parece ser una tarea demasiado robusta para la capacidad humana que existe en la AMEXCID ya que, como mencionaron los mismos funcionarios de AMEXCID durante las entrevistas, son escasos los recursos humanos y presupuestarios que existen para el área de datos, lo que evidencia una ineficiencia en el registro y acceso oportuno de la información.

## 1.2. LA COOPERACIÓN SUR-SUR EN EL MARCO DE LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN DE MÉXICO: CARACTERIZACIÓN Y PRIORIDADES

### *La CSS y la política mexicana de cooperación*

*Tomando en consideración el rol de México como socio oferente de cooperación además de su condición como PRM alta, para Prado Lallande (2015) la CSS mexicana representa un modelo híbrido que fusiona modelos colaborativos de países emergentes con la aplicación selectiva de ciertos parámetros para la acción que tienen su origen en la OCDE,<sup>10</sup> así como de algunas de las normas de la cooperación tradicional Norte-Sur (CNS). Esta particularidad otorga a México una posición estratégica como puente entre ambos enfoques que le permite mantener su condición de país en desarrollo, al mismo tiempo que promueve el diálogo y la convergencia entre los modelos Norte-Sur y Sur-Sur.*

<sup>9</sup> Véase documento completo en [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5342827&fecha=30/04/2014](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342827&fecha=30/04/2014)

<sup>10</sup> Algunos ejemplos de ello es que México define su CID como CSS y, por ende, no como AOD; firmó la Declaración de París pero no está sujeto a evaluaciones externas de la eficacia de su cooperación, además de que es observador del CAD y adopta algunas de sus prácticas pero sin ser un miembro pleno de éste (Prado, 2015). Adicionalmente, los principios en los que deben basarse las acciones mexicanas de cooperación son una mezcla de los principios fundadores y definitorios de la CSS al mismo tiempo que contempla los principios de la eficacia de la ayuda (LCID, art. 1).

Sin embargo, esta posición de país puente entre ambas tradiciones, con la inclusión de nuestro país en la OCDE, su participación como observador en el CAD y su salida del G-77, ha llevado a que en círculos académicos de otras regiones del Sur Global (por ejemplo India) se discuta sobre “la verdadera pertenencia de México a este Sur Global.”<sup>11</sup> Además, voces académicas sugieren que tal posición le ha restado la posibilidad de llevar adelante un “auténtico y mejor definido liderazgo” entre los proveedores del Sur, en la definición de una nueva narrativa propia del Sur, de nuevas metodologías para el registro, cuantificación, M&E de los flujos de CSS y en la construcción de plataformas propias y adecuadas para ello; en las que los intereses, necesidades y particularidades de los países en desarrollo y su forma de hacer cooperación se vean privilegiados y no sometidos a los de los donantes tradicionales. No obstante, es importante reconocer en qué medida esto es un objetivo explícito de la estrategia mexicana de CID y en qué grado y espacios buscaría alcanzarlo, un caso positivo podría encontrarse en el marco de la SEGIB y la cooperación iberoamericana.

Así, Bracho y Pérez (2015) coinciden en que existe cierta confusión sobre el lugar que México ocupa en la CID, sin embargo, sugieren que éste “se encuentra definido en primer lugar por su propia realidad socioeconómica y no en función de su membresía a la OCDE o a cualquier otra organización internacional particular”(p. 170). Además, este lugar puede ser definido por las características particulares de la acción cooperativa mexicana, las cuales responden a la realidad, capacidades, intereses y necesidades de un país en desarrollo.

México, así como otros países emergentes, aún se encuentra trabajando en definir qué responsabilidades asumirá en el sistema de CID y en decidir qué elementos de la CSS y cuáles de la CNS permanecen relevantes para sus condiciones presentes (Bracho y Pérez, 2015), a fin de potencializar sus capacidades y recursos en beneficio del desarrollo de sus socios y de sus necesidades de desarrollo nacional.

En este contexto, de acuerdo con Prado Lallande (2013), la CSS es un referente fundamental de la CID mexicana, estando ésta conformada tanto por la cooperación ofertada como por la recibida,<sup>12</sup> siendo esta última la que, al menos a partir del número de proyectos ejecutados en los años 2011 y 2012, ha sido priorizada por el país.<sup>13</sup> De igual manera, esta situación se ve repetida cuando se hace una comparación entre los montos (en millones de dólares estadounidenses, mdd) recibidos por México y aquellos que este mismo país oferta, como se muestra en el cuadro 1.

Las cifras del cuadro 1 podrían sugerir un “desbalance” entre la cooperación que México recibe y la que oferta, el cual favorece a la primera.<sup>14</sup> Al respecto, debe tomarse en cuenta el incremento de casi 9 veces en las cifras de recepción durante estos años debido en parte al aumento en la AOD proveniente de Estados Unidos, enmarcada en la agenda bilateral de cooperación en materia de seguridad, sector prioritario de la política exterior del sexenio de Felipe Calderón (Prado, 2014). No obstante lo anterior, como se tuvo ocasión de ver en la sección 1.1, y mostrando la otra “cara de la moneda” de la cooperación mexicana, la oferta de cooperación técnica y humanitaria de México hacia otros países en desarrollo ha sido una constante histórica aunque marginal respecto al total de nuestro país, la cual asume rasgos muy particulares e interesantes en la actualidad, como se verá más adelante.

11 Autores como Sachin Chaturvedi y Neissan Besharati han expresado en foros internacionales (como en el marco de la *Network of Southern Think Tanks* (NeST) y las Conferencias de Delhi I y II) posturas coincidentes con esta afirmación.

12 Para la definición de Cooperación Internacional para el Desarrollo del gobierno mexicano véase el artículo 1 de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2011, p. 1).

13 Para cifras en torno a la cantidad de proyectos de recepción y oferta administrados por la AMEXCID y una comparación entre los mismos para los años 2011 y 2012, véase Prado (2013) y Prado y Velázquez (2013).

14 Si bien resulta interesante hacer esta comparación, cabe advertir las diferencias existentes entre las metodologías de cuantificación utilizadas en la determinación de cada cifra provista, además de la dificultad que está presente al realizar ejercicios de cuantificación de la CSS, particularmente de la cooperación técnica, así como la carencia de datos completos sobre la cooperación ofertada por México.

**Cuadro 1: Comparación entre la recepción y oferta de cooperación al desarrollo de México 2009-2014 en millones de dólares estadounidenses**

AÑO	2009	2010	2011	2012	2013	2014	PROMEDIO
<b>Recepción (AOD neta)</b>	\$ 184	\$ 471	\$ 971	\$ 418	\$ 561	\$ 807	\$ 3, 412
<b>Oferta<sup>15</sup></b>	\$105	-----	\$ 269	\$277	\$552 <sup>16</sup>	\$40 <sup>17</sup>	\$ 249

**Fuente:** SRE (2014), Documento Interno de la DGCTC-URECI-SRE de 2009, citado en Prado Lallande (2015, p.3), AMEXCID (s.f.), AMEXCID (2015), AMEXCID (2016), OECD (2016b), The World Bank (2016).

En este sentido, para la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica de la SRE (2011), la CSS representa un tipo de cooperación solidaria que ofertan países en desarrollo con el fin de transferir y compartir conocimientos, experiencias técnicas y buenas prácticas, por lo que no está basada principalmente en la aportación de recursos financieros. Esta cooperación lleva a los países receptores a incorporar esquemas innovadores que les permitan avanzar en su desarrollo, a través de la implementación de nuevas políticas públicas y desarrollo de tecnologías que constituyen éxitos en otros países. En México esta modalidad colaborativa está conformada por la oferta neta de cooperación, la cooperación horizontal y la triangular (pp. 6-7), a las que se suman la vertical, bilateral y la regional (artículo 4 de la LCID).

Como puede observarse en la definición anterior, para México, así como para muchos otros países cooperantes del Sur, la CSS se identifica principalmente con la cooperación técnica y científica, y en un segundo momento con la educativa y cultural (véase el cuadro 3 de la sección 3.3 para cifras y porcentajes que sustentan este planteamiento).

### ***Las prioridades geográficas de la cooperación mexicana***

En este tenor, la LCID y el PROCID establecen como zonas geográficas prioritarias de la CID de oferta mexicana a Centroamérica y al resto de los países de América Latina y el Caribe (Art. 24, fracc. II de la LCID). Esto ante el reconocimiento que hace el gobierno mexicano de que la estabilidad y prosperidad de esta región genera afectaciones directas y trae beneficios para nuestro país (Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018), de ahí el compromiso de México con sus vecinos regionales (Gobierno de la República, 2013).

Estas prioridades geográficas definidas en los marcos normativos de la cooperación de México, se corresponden con la práctica de la CID mexicana, como puede observarse en el cuadro 2 en el que se destaca el papel activo que posee

<sup>15</sup> Cabe aclarar que los montos de oferta responden al uso de metodologías distintas para la cuantificación de la CID mexicana: para 2011 y 2012 el enfoque estaba centrado en el monto desembolsado mientras que desde 2013 el enfoque se centra en el proyecto (entrevista realizada a funcionaria de la AMEXCID, 7 de marzo de 2016).

<sup>16</sup> Este monto se muestra elevado debido a que incluye \$376, 658,718.6 mdd por la condonación de la deuda a Cuba, cantidad sin la cual la cifra se reduciría a \$174,875,952.6 mdd (AMEXCID, 2015).

<sup>17</sup> Esta cifra incluye únicamente los montos desembolsados a países de América Latina y el Caribe en cooperación técnica y científica, becas, ayuda humanitaria y cooperación financiera de acuerdo con el RENCID 2014 (información aún en proceso de validación por la AMEXCID y las instituciones de la APF que participaron en el proceso de registro), por lo que esta cifra debe tomarse con reserva.

México como socio triangular y proveedor de cooperación a sus vecinos regionales de América Latina y, de forma particular, de Centroamérica y el Caribe:

### ***Cuadro 2: La cooperación mexicana (técnica) a América Latina (Centroamérica y el Caribe)***

AÑO	% del total de la cooperación ofertada (acciones/proyectos)
2011	69.3% América Latina (63.1% para Centroamérica y el Caribe)
2012	91% América Latina (38% a Centroamérica y 30,7% a el Caribe)
2013	69.4% América Latina
<b>Cooperación Iberoamericana (Informe de la CSS en Iberoamérica 2015)</b>	
AÑO	Descripción
2013	Proyectos de CSS- México como uno de los 5 principales socios proveedores (aunque sólo contribuyó al 10% de lo ofertado por estos países Brasil, Argentina, Chile y Uruguay). Acciones de CSS- México como segundo proveedor (56 acciones), sólo después de Colombia (93).
2013	Proyectos de cooperación triangular- México entre los primeros cuatro “primeros oferentes” (16.2% del total), después de a Chile (39.7%), Brasil (17.6%) y Argentina (7.3%). Acciones de cooperación triangular- México contribuyó con un 10.2% del total, sólo después de El Salvador (18.4%), Chile y Brasil (ambos con 17.3%).

**Fuente:** AMEXCID (s.f.), Informe Anual de Cooperación Técnica y Científica 2012 (citado en Prado y Velázquez, 2013), AMEXCID (2015), Secretaría General Iberoamericana (2015, pp. 48, 51 y 143).

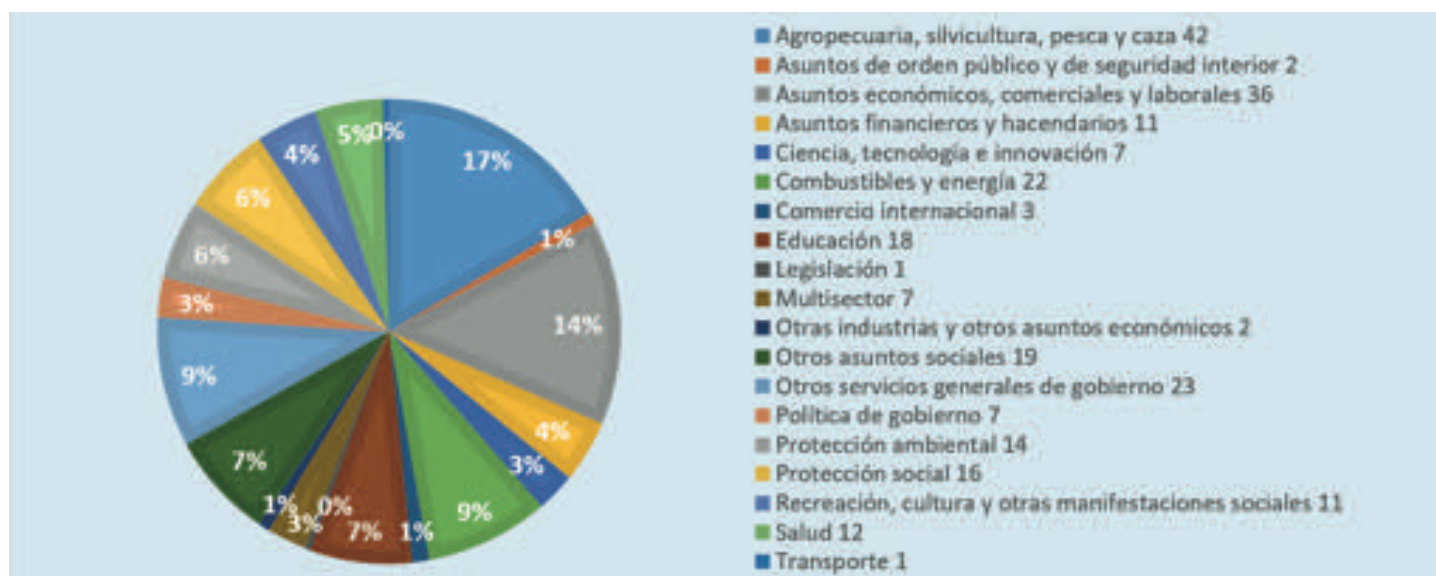
### **Las prioridades sectoriales de la cooperación mexicana**

De acuerdo con el PROCID 2014-2018 y a la LCID (artículos 1 y 24), las prioridades sectoriales de la CSS mexicana son: desarrollo social, educación, salud, prevención de desastres, desarrollo económico, ciencia y tecnología, infraestructura, y medio ambiente y cambio climático (SRE, 2015), además de la seguridad pública. Al respecto, de acuerdo con el RENCID 2013, la cooperación técnica mexicana de ese año estuvo enfocada primordialmente al fortalecimiento institucional, destacando a nivel sectorial el sector agropecuario, de silvicultura, pesca y caza (AMEXCID, 2015); se llevaron a cabo 255 iniciativas realizadas por las instituciones de la Administración Pública Federal (APF) (proyectos y acciones puntuales de cooperación en distintas modalidades). Adicionalmente, destacaron los sectores de asuntos económicos, comerciales y laborales, combustibles y energía, y otros servicios generales de gobierno (véase gráfico 1).

De la misma manera, en las 267 iniciativas de cooperación técnica mexicana dirigidas a los países vecinos de América Latina y el Caribe registradas en el RENCID 2014 (véase gráfico 2), pueden distinguirse el sector agropecuario, de silvicultura, pesca y caza, asuntos económicos, comerciales y laborales, así como otros servicios generales de gobierno (en el que a su vez destaca el sub-sector de servicios estadísticos).<sup>18</sup>

<sup>18</sup> La información presentada para el año 2014 representa la cooperación otorgada por México únicamente a los países de América Latina y el Caribe, además de que se trata de datos aproximados aún en proceso de validación entre la AMEXCID y las instituciones de la APF que participaron en el proceso de registro del RENCID 2014.

**Gráfico 1: Prioridades Sectoriales de la CID Mexicana RENCID 2013**



Fuente: Elaboración propia con base en AMEXCID (2013).

**Gráfico 2: Prioridades Sectoriales de la CID Mexicana a América Latina y el Caribe RENCID 2014**



Fuente: Elaboración propia con base en AMEXCID (2016).



Como se puede observar en los gráficos anteriores, en las iniciativas de cooperación técnica registradas en el RENCID 2013 y 2014 se pueden encontrar proyectos y acciones puntuales que responden a los contenidos prioritarios de la cooperación de México marcados tanto en la LCID como en el PROCID 2014-2018. No obstante, de acuerdo con los gráficos mostrados, las temáticas o sectores que obtuvieron los porcentajes más altos, por su constante presencia en los proyectos ejecutados, se ubican en su mayoría en el sector del desarrollo económico y en el de fortalecimiento institucional o asuntos de gobierno. Este último no está explícitamente referido como un sector prioritario en la LCID ni el PROCID, pero se vio favorecido en 2013 y 2014 por encima de sectores prioritarios como salud, educación, prevención de desastres y ciencia y tecnología.

### 1.3. DESAFÍOS Y PERSPECTIVAS DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR MEXICANA

Tras un recorrido por diversos aspectos de la Cooperación Sur-Sur de México en donde se reconoce un importante avance en el proceso de institucionalización de la CID mexicana, particularmente tras la promulgación de la LCID y con ello el establecimiento del Sistema Mexicano de Cooperación para el Desarrollo, se considera que este proceso aún enfrenta desafíos, sobre los cuales a continuación se esbozan algunas ideas generales preliminares. Estos puntos se retomarán con mayor detalle en las conclusiones de esta investigación:

- *Visión política común entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Se sugiere una visión política común entre los distintos órganos del Ejecutivo y el Legislativo sobre la política de cooperación en la que se reconocen los beneficios que de ella pueden derivarse, tanto al interior como al exterior del país. México podría ocupar un lugar de mayor relevancia en la CID y obtener mayores beneficios políticos, económicos y de desarrollo, si, al ya contar con un marco legal que define mecanismos organizacionales, instrumentos y fuentes de recursos, se pudiera éste llevar cabalmente a la práctica, evitando quedarse sólo en el deber ser y como parte de una ley que no es completamente operativa.*
- *Partida presupuestal para la cooperación. La construcción de un marco legal efectivo para la cooperación requiere del trabajo conjunto de la AMEXCID con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la cual establece la normativa contable, administrativa y financiera para su ejercicio. El que la cooperación mexicana tenga una partida presupuestaria definida y se reconozca como una política de Estado permitirá promover una agenda sustantiva en la materia que ayudará a mejorar la imagen de México ante el mundo.<sup>19</sup>*
- *Articular una estrategia de política de cooperación integral. En un contexto de grandes y constantes cambios y retos al desarrollo, México requiere repensar su política de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Si bien el país cuenta con una larga y rica tradición en el terreno de la cooperación y con una historia sustantiva que ha dado muestras de solidaridad en su práctica cooperativa, su agenda e instrumentos para desarrollarla requieren de mayor coherencia entre las políticas nacionales y que se establezcan prioridades nacionales alineadas con las agenda de desarrollo y la participación en el exterior, se coordinen actores y acciones, y se proporcionen recursos suficientes.*

19 El presupuesto federal nunca ha considerado una partida presupuestal específica para la cooperación técnica, existiendo una contradicción entre las leyes, ya que la LCID obliga a las dependencias de la APF a registrar sus actividades en el RENCID, mientras que por otro lado esto resulta complicado para éstas ya que no cuentan con una partida exclusiva para CID y, por tanto, utilizan recursos de su presupuesto ordinario para ello, el cual legalmente está destinado a cumplir con sus funciones de desarrollo nacional, no exterior, lo que podría traerles problemas con la Secretaría de la Función Pública en un momento de auditoría interna (entrevista realizada a funcionaria de la AMEXCID, 7 de marzo de 2016). La ausencia de claridad en la forma en la que México puede operar sus fondos de cooperación ha retrasado la operación de proyectos, erosionando la capacidad que posee como país para sacar ventaja de la cooperación (De la Mora, 2010). Al cierre de la edición de este documento se conoció la reducción del presupuesto asignado a la AMEXCID, aunque se desconoce el rubro del mismo.

- *Fortalecer el sistema de información.*<sup>20</sup> Es menester que el sistema de información que mandata la LCID –RENCID y SICID– logre consolidarse metodológicamente y que la AMEXCID cumpla las disposiciones de esta Ley al presentar la información de manera abierta y pública. Resulta también importante aprovechar el mandato legal de la LCID para mejorar el flujo de información entre las dependencias y agencias de gobierno para generar información periódica y de calidad, útil para evaluar,<sup>21</sup> mejorar el diagnóstico, orientar la toma de decisiones, mejorar la planeación de programas, proyectos y acciones, así como administrar eficientemente los presupuestos. En este marco, resulta necesaria la promoción de mayores incentivos o el establecimiento de nuevos mecanismos que garanticen que los sujetos obligados por la LCID, las Secretarías y otras dependencias de la APF, realmente reporten y registren, de una manera correcta, las iniciativas de CID que emprenden, cuestión sumamente necesaria para la consolidación del RENCID.

Además, resulta conveniente que ciertas modificaciones sean introducidas a la LCID de modo que se amplíe el alcance de ésta y que sean consideradas para registro en el RENCID las actividades de cooperación internacional de otros actores más allá de las entidades de la APF, como los gobiernos estatales y municipales.

Actualmente se reconocen las potencialidades, la evolución y los logros alcanzados en la cooperación mexicana en más de setenta años de iniciativas. México ha logrado posicionarse como un actor “polivalente” que ha transitado de lógicas de cooperación vertical “donante-receptor”, a ser un país dual, co-financiador de cooperación, un interlocutor válido entre el Norte y el Sur (a través de la cooperación triangular), y un actor con una destacada participación en foros y plataformas internacionales y regionales como son el G-20, la OCDE, el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), entre otras; contribuyendo en el dinamismo y transformación de la arquitectura del sistema internacional de cooperación para el desarrollo.

No obstante, es fundamental reflexionar en torno a la relevancia de que la política de cooperación debe ir alineada con el resto de las políticas de Estado, en su fines y beneficios estratégicos para el país y los objetivos de la agenda internacional de desarrollo; en que su cumplimiento no varíe en función del gobierno en turno; que cuente con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas eficientes; y que se determinen claramente cuáles son las innovaciones y reformas legislativas necesarias para nutrir a la LCID de los instrumentos y mecanismos pertinentes para hacer frente y contribuir como país emergente en la lucha contra la pobreza y la desigualdad y el logro de los Objetivos de Desarrollo Sustentable.

20 El primer intento de México en la sistematización de información se dio después de la desaparición del IMEXCI con el establecimiento del Sistema de Información de la Cooperación Internacional (SICOI). Esta base de datos no funcionó debido a deficiencias técnicas y de diseño, lo que impidió contar con información útil para medir los montos de la cooperación, darle seguimiento a los proyectos y conocer su efectividad e impacto (De la Mora, 2010).

21 En 2005, la SRE comisionó un estudio al Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) para evaluar la política de cooperación internacional de México. El estudio ofrece, entre otras, recomendaciones sobre cómo México puede promover su sistema de evaluación para contar con un mejor diagnóstico del impacto de sus acciones de cooperación, así como una breve evaluación de su política de cooperación. Véase CIDE, 2005.



## 2. MARCO METODOLÓGICO

### 2.1. LOS INDICADORES DE LA NEST PARA MEDIR LA EFICACIA Y CALIDAD DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR

La CSS responde a principios orientados por procesos, tales como la reciprocidad, la responsabilidad compartida y el interés mutuo (UNDP China y Goss Gilroy Inc. Consultants, 2014). *Otros principios de esta modalidad de cooperación son la horizontalidad, la igualdad, la solidaridad, el desarrollo de capacidades y el beneficio mutuo; algunos de los cuales, particularmente el de beneficio mutuo, resultan difíciles de cuantificar y medir. De ahí que las evaluaciones de la CSS necesitan realizarse con respecto a las relaciones, prácticas, actitudes e interacciones entre personas, requiriéndose por tanto de métodos cualitativos de evaluación de dichos principios, así como de la interacción directa con los principales actores involucrados en las iniciativas de CSS (NeST, 2015).*

Para generar evidencia empírica concreta a este respecto, los diversos principios de la CSS necesitan tener indicadores definidos claramente que puedan ser medidos para evaluar la eficacia y calidad<sup>22</sup> de los esfuerzos de CSS emprendidos. Esto ante el hecho de que la realización de evaluaciones de impacto por parte de los países en desarrollo son aún prematuras dadas las limitantes en la disponibilidad de información sobre la CSS y la carencia de mecanismos apropiados para su M&E

y registro (Besharati y Rawhani 2016; NeST, 2015), así como debido al menor tamaño de este tipo de iniciativas. Ante la imposibilidad actual de realizar estudios de impacto sólidos de la CSS, los análisis en torno a la eficacia de sus procesos se vuelven valiosos, ya que contribuyen al necesario monitoreo y evaluación que debe emprenderse de sus actividades.

La propuesta metodológica de la *Network of Southern Think Tanks (NeST)* responde a estas condiciones y requerimientos para el análisis de la CSS. La NeST representa una iniciativa colaborativa del Sur para el Sur formada por diversos institutos de investigación de países en desarrollo, esta red nació en 2014 con el objetivo de generar, sistematizar, consolidar y compartir conocimiento sobre la CSS (NeST, 2015, p. 7; NeST, 2014).

Así, la NeST busca contribuir a la superación de los retos más apremiantes de la CSS, como alcanzar una definición común, coadyuvar en el establecimiento de una plataforma global del Sur para el registro y cuantificación de sus flujos, así como diseñar una metodología propia del Sur global para el monitoreo y evaluación de esta modalidad de cooperación.

Para trabajar en estos objetivos, la NeST, principalmente a través de su capítulo regional para África,<sup>23</sup> llevó a cabo en 2015 diversas discusiones nacionales, regionales e internacionales entre expertos en CSS del Sur Global, las cuales dieron origen al marco analítico-conceptual de la NeST y su conjunto de indicadores para medir y evaluar la calidad y eficacia de las asociaciones, procesos y relaciones Sur-Sur.<sup>24</sup> Esta metodología será utilizada en esta investigación para realizar el análisis de la cooperación México-El Salvador.

De esta manera, la metodología de NeST, en respuesta a la particular naturaleza de la CSS, basada preferentemente en asociaciones y procesos colaborativos entre países en desarrollo, permite el monitoreo y la evaluación cualitativa de la calidad y eficacia de los mismos.

22 Una revisión independiente del *Department of International Development* del Reino Unido refiere a la existencia de dos formas de eficacia: La operacional y la del desarrollo. La primera, que hace referencia a la *eficacia de la ayuda*, se basa en la medición del desempeño de los resultados directos y atribuibles a un proyecto, mide qué tan efectiva es la ayuda en alcanzar los resultados esperados y los objetivos definidos en las intervenciones. Así, la eficacia de la ayuda puede definirse como el “arreglo para la planeación, gestión e implementación de una ayuda que es eficiente, reduce costos de transacción y se dirige hacia resultados de desarrollo, incluida la reducción de la pobreza.” Por otro lado, la *eficacia del desarrollo* es un concepto más integral que el anterior y refiere a los resultados generales del desarrollo, los que son producto no sólo de la injerencia de un actor sino de diversas fuerzas nacionales e internacionales, se mide en términos de resultados y busca medir el impacto de estos. Además, este concepto brinda una gran importancia a la coherencia de políticas, y a los derechos humanos, la igualdad de género, la sustentabilidad ambiental, la justicia social y la apropiación nacional, como factores necesarios para la consecución de logros de desarrollo (Kindornay y Morton, 2009, pp. 1-5). Esta investigación reconoce la relevancia de estos conceptos como guía orientadora del análisis de la eficacia de la CSS realizado en este informe.

23 Para mayor información sobre NeST África véase Neissan Besharati (2016), *Welcome to NeST Africa!*, South African Institute of International Affairs. Dirección URL: <http://www.saiia.org.za/news/welcome-to-nest-africa>.

24 El documento completo puede consultarse en NeST (Network of Southern Think Tanks) (2015). *Developing a Conceptual Framework for South-South Cooperation*, Johannesburg: SAIIA. Dirección URL: <http://www.saiia.org.za/general-publications/891-developing-a-conceptual-framework-for-south-south-co-operation/file>.

Para ello, este documento establece indicadores a nivel micro (proyecto) y macro (asociación/país) (NeST, 2015). Además, dado que la CSS brinda una gran importancia a la presencia de principios básicos y definitorios en las relaciones entre los socios, la metodología de NeST, cuyos indicadores se encuentran agrupados en diversas dimensiones que responden a estos principios, se constituye en una herramienta adecuada para analizar el grado en que estos se cumplen en la práctica de la cooperación (Besharati y Rawhani, 2016). De ahí la importancia de utilizar esta metodología como el marco de análisis de este estudio, y a que está basada en métodos cualitativos de análisis, como el estudio de caso, y de recopilación de información, como las entrevistas.

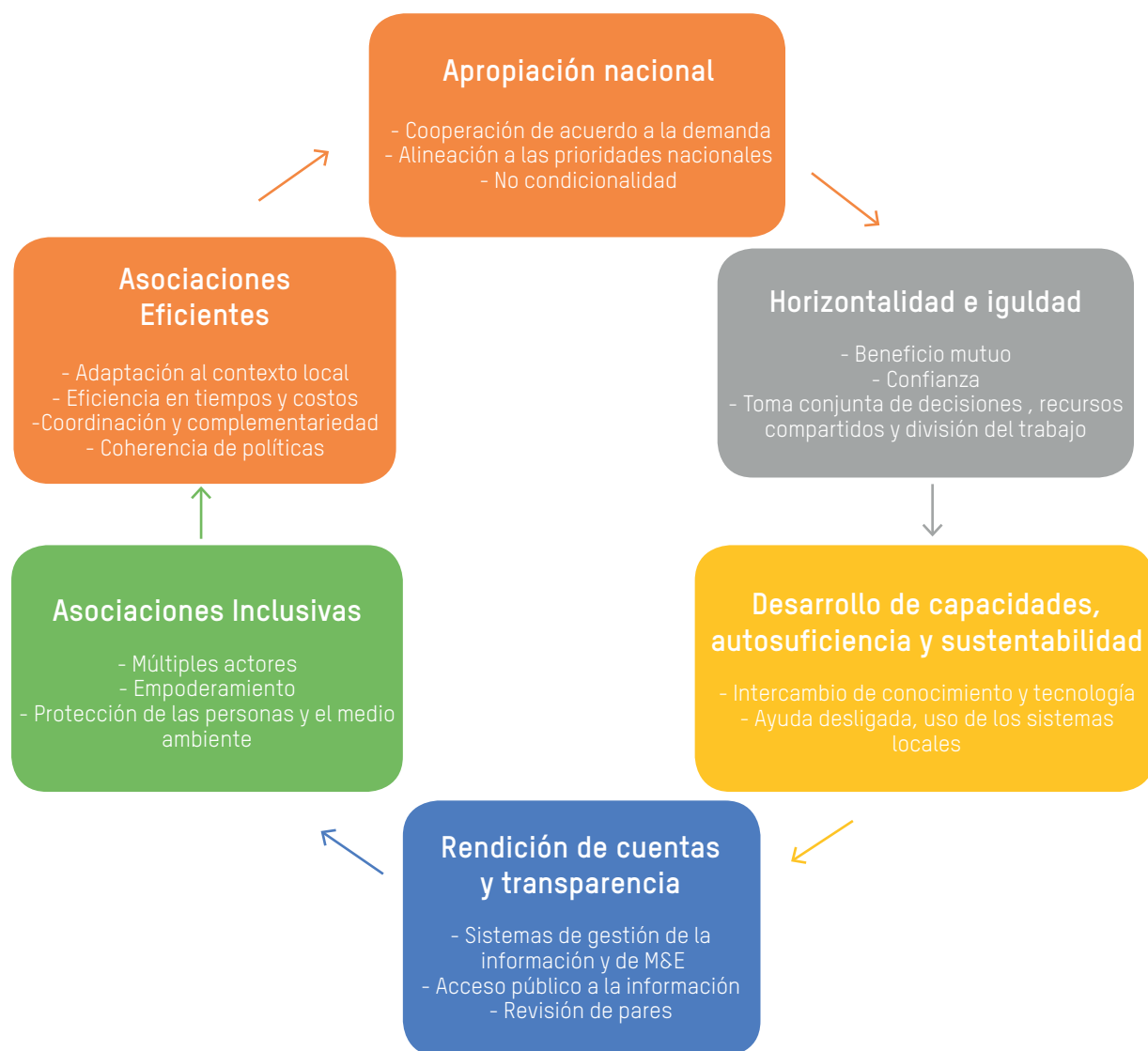
Las entrevistas a actores relevantes de la cooperación México-El Salvador constituyen el principal método de recopilación de información de esta investigación, y en los casos donde la disponibilidad de información lo permitió, se buscó comparar, reforzar y complementar los datos obtenidos con la revisión de los documentos relacionados a los que se tuvo acceso (informes de actividades y reportes finales de proyectos, actas de reuniones de la Comisión Mixta, matrices de proyectos, expedientes, comunicaciones entre instituciones, convenios de cooperación, etc.).

Para la realización de esta investigación, se enfrentó la dificultad de acceder a la documentación sobre los proyectos y programas de cooperación bilateral, pues la mayor parte de ésta no se encuentra disponible públicamente o está bajo sujeta a realizar una petición a los funcionarios gubernamentales correspondientes; lo que, en algunos casos, supuso demoras en el proceso de investigación, siendo así las entrevistas realizadas la principal fuente de información de este trabajo.

En este sentido, para la aplicación de la metodología de NeST al caso de estudio de la cooperación México-El Salvador, se han adaptado los indicadores de la misma a las características particulares de esta asociación colaborativa así como a las necesidades de investigación de este proyecto, enfocado primeramente en un análisis a nivel país de la asociación bilateral. La metodología de NeST también se usará como marco en la medición de la cantidad de los flujos e iniciativas de la cooperación mexicana (véase sección 3.3).

Las dimensiones de la metodología de NeST así como los indicadores seleccionados para este trabajo pueden observarse en el gráfico 3. Mayores detalles sobre los mismos son proveídos en la sección 3.4, en el cual se hace la aplicación del marco de evaluación al caso específico de estudio. Debido a la complejidad y amplitud del conjunto de indicadores de NeST, para la realización de esta investigación se hizo una selección de los indicadores más pertinentes utilizando como guía una versión simplificada de la metodología empleada en Besharati y Rawhani (2016).

**Gráfico 3: Selección de dimensiones e indicadores de la NeST para el análisis de la cooperación México-El Salvador**



**Fuente:** Elaboración propia a partir de NeST (2015, pp. 29-45) y Besharati y Rawhani (2016).

Para cerrar este capítulo, cabe agregar que la metodología de evaluación de la eficacia de NeST, si bien única en su tipo, es una propuesta aún en construcción y se encuentra en la fase de consolidación y prueba a través de su aplicación en estudios empíricos de caso, los cuales arrojarán luz en torno a su pertinencia y desafíos. El análisis emprendido en este trabajo se suma a aquellos esfuerzos que en otros países se están llevando a cabo para probar la pertinencia y utilidad de esta metodología y contribuir a su perfeccionamiento (véase secciones 3.4 y 4.4).

## 3. LA EFICACIA DE LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO MÉXICO-EL SALVADOR

### 3.1. LA RELACIÓN REGIONAL MÉXICO-CENTROAMÉRICA: EL PAPEL DE MÉXICO EN LA REGIÓN

En la década de 1980, los países de América Central se vieron afectados por una crisis socio-económica, democrática y de seguridad (por los conflictos armados presentes en varios países de la región); esta situación motivó movimientos migratorios masivos por la crisis humanitaria, social y económica generada. Frente a este escenario, el gobierno mexicano sostuvo que su origen “estaba relacionado con las deficiencias en el avance económico y social que padecían los pueblos de la región y que la solución estaba en la cooperación internacional para el desarrollo” (Alcázar y Barreto, 2000; p. 269). Esto impulsó al gobierno mexicano a promover diferentes esquemas de cooperación con la región.

Se firmó entonces el Acuerdo de San José entre México y Venezuela en 1980, a través del cual México se comprometió a suministrar petróleo, en condiciones preferenciales, y a financiar proyectos sociales en la región (De Icaza, 2000). Se creó también el Grupo Contadora en 1983 (posteriormente llamado Grupo de Río), en el que México participó como mediador en los conflictos armados de la región.

Asimismo, además de promover y de participar en estos proyectos multilaterales, México emprendió su propio camino de cooperación con la región. En este sentido y aunque se continuó con una fuerte orientación hacia las relaciones políticas con Estados Unidos, durante las dos últimas décadas del siglo XX, el gobierno mexicano volcó su política exterior hacia la región de América Latina, particularmente hacia los países de Centroamérica.

Un hito clave que se sumó a la relación entre México y Centroamérica se dio durante el gobierno de Carlos Salinas (1988-1994) cuando se llevó a cabo la Primera Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla Gutiérrez (1991) en la que participaron Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y México. El Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla o Cumbre de Tuxtla es el marco referencial de la relación entre México y la región, estableciendo cuatro ámbitos de acción muy bien definidos: 1) Político y geopolítico; 2) Desarrollo; 3) Cooperación técnica regional; y 4) Ámbito económico, comercial y financiero. En cada uno de estos cuatro ámbitos se dispone de herramientas respectivas para su impulso: 1) Las Cumbres de Tuxtla; 2) El Plan Puebla Panamá; 3) La Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica y la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA); y 4) Los Tratados de Libre Comercio (TLC).

El Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla fue una iniciativa que lanzó México y se consolidó formalmente en la Cumbre de Tuxtla II, en cuyo espacio se firmó la Declaración Conjunta de Jefes de Estado y de Gobierno de Centroamérica y México, acordando establecer un diálogo entre los siete países del área más México para analizar asuntos regionales, hemisféricos y mundiales que eran de interés común; concertar posiciones conjuntas ante los diferentes foros multilaterales; avanzar hacia una zona de libre comercio<sup>25</sup>; impulsar proyectos económicos conjuntos y acordar acciones de cooperación en la región (Declaración, 1996).

A los miembros fundadores del Mecanismo se integraron Belice y Panamá en 1996, y Colombia y República Dominicana

<sup>25</sup> En mayo de 2000 se firmó el Tratado de Libre Comercio “Triángulo del Norte de Centroamérica”, acuerdo comercial precedido por el Plan Puebla Panamá firmado entre México, Guatemala, Honduras y El Salvador, el cual pretende ser un marco de cooperación más allá del ámbito económico. Lo anterior representa un avance sustancial en la consolidación de una zona de libre comercio con Centroamérica, región con la cual México realiza alrededor del 22% del comercio total que mantiene con América Latina y el Caribe

en 2009. Actualmente, el Mecanismo de Diálogo de Tuxtla sigue vigente y junto con el Proyecto Mesoamérica<sup>26</sup> son los mecanismos de cooperación y diálogo político existentes para fomentar la colaboración entre los siete países de la región de Centroamérica más Colombia, República Dominicana y México, con el objetivo de lograr el bienestar y el desarrollo de la región.

Al día de hoy se han llevado acabo trece Cumbres de Tuxtla, la última en 2011, cuya declaración final se encuentra centrada en la temas de migración, problemas en materia de seguridad y la necesidad de articular mecanismos de cooperación en temas de mitigación y adaptación al cambio climático.

Así, es a partir de este marco político-institucional entre México y los siete países de la región que el concepto de “Mesoamérica”, que había sido utilizado sólo por historiadores, antropólogos y arqueólogos para estudiar el pasado de nuestra región, parece cobrar – en la última década– plena vigencia para “volver hacia una idiosincrasia común en busca de elementos y fortalezas compartidas a fin de que sirvan como herramientas en la construcción actual de un progreso y desarrollo sostenible común” (Rocha, 2006; pp. 338).

No obstante, aún hay por realizar un trabajo de voluntad y comunicación política a favor de una “Mesoamérica” real, útil y eficaz dentro del contexto de la actual circunstancia mundial, en la que se habla de una democracia global cosmopolita, universal y multicultural, mientras, pareciera, que “[nosotros] seguimos en tónicas nacionalistas y hegemónicas a ultranza” (Alcázar y Mora, 2000).

En este sentido, para algunos autores como Rocha (2006), esta relación se observa como un “foro donde las iniciativas políticas del Estado mexicano convocan e interpelan las iniciativas de los siete Estados centroamericanos; un foro donde las iniciativas de siete gobiernos se acuerdan con las de un gobierno; un foro donde las proyecciones geopolíticas de un Estado priman sobre las proyecciones geopolíticas de los otros siete Estados. [...] es uno donde va tomando forma una hegemonía regional o una subhegemonía” (Rocha, 2006; p. 339).

No obstante, desde la perspectiva de los funcionarios de AMEXCID, el marco institucional establecido entre México y la región responde más al interés y a la necesidad compartida de tener relaciones estrechas con la región tanto a nivel bilateral como entre los países que la conforman. Se reconoce que al ser una región con diversos problemas políticos, sociales, económicos y de desigualdad, en unos más que en otros, y frente a la necesidad de buscar una estrategia de seguridad nacional, la cooperación entre México y la región ha sido la solución para hacer frente a los diferentes desafíos comunes así como apoyar a los países a mejorar los niveles de vida<sup>27</sup>.

Para lograr este objetivo, se ha buscado atender sectores prioritarios comunes bajo el Proyecto de Integración y Desarrollo para Mesoamérica. Con la creación del Fondo de Infraestructura para países de Mesoamérica y el Caribe (también llamado Fondo de Yucatán) se suma la cooperación financiera para infraestructura, gracias a este Fondo se han detonado proyectos con el objetivo de acompañar en el desarrollo de la región a través de la construcción de carreteras, puentes, mejoras urbanas, polideportivos, agua y saneamiento, entre otros. En este sentido, funcionarios de AMEXCID, consideran que México deberá continuar apoyando a los países en la región no solo para su desarrollo sino para encontrar beneficios propios y comunes y, con ello, alcanzar prosperidad en la región.

De esta forma, la vecindad entre México y Centroamérica ha estado marcada por distintos desafíos y retos, por lo que es satisfactorio constatar que los retos regionales del desarrollo económico y social se estén enfrentando de manera conjunta a través del uso de los medios políticos e institucionales disponibles para ello, así como mediante la cooperación internacional.

<sup>26</sup> El Proyecto Mesoamérica fue lanzado oficialmente por los presidentes y jefes de Estado y de Gobierno de México, Centroamérica y Colombia, el 28 de junio de 2008, en el marco de la X Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, celebrada en Villahermosa, México.

<sup>27</sup> Como referencia, se sugiere revisar Cairo, Heriberto, Jaime Preciado y Alberto Rocha (eds.), 2007, *La construcción de una región. México y la geopolítica del Plan Puebla Panamá*, Catarata, Madrid, España.

### 3.2. UNA VISIÓN GENERAL DE LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO ENTRE MÉXICO Y EL SALVADOR

México tiene una larga trayectoria como socio cooperante (véase sección 1.1) y ha ofrecido de manera ininterrumpida su apoyo y solidaridad a distintos países. Desde entonces se identificó a Centroamérica como una zona prioritaria para la política exterior y de cooperación de México, encontrándose El Salvador como un país socio relevante.

Particularmente, en el contexto de los conflictos armados de la región centroamericana, México tuvo una destacada participación en la negociación de los acuerdos de paz de El Salvador, siendo sede de las reuniones celebradas entre el gobierno salvadoreño, el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) y el Secretario General de las Naciones Unidas durante los años 1991-1992. México colaboró activamente en la decisión de las partes por suscribir el acuerdo definitivo de paz, llamado “Acuerdo de Paz de Chapultepec” firmado en enero de 1992 en el Castillo de Chapultepec, reforzando con ello la colaboración de México con la región.

México fue el único país de América Latina (dado que era considerado como una intervención en los asuntos internos de El Salvador) que “reconoció el movimiento revolucionario salvadoreño como una fuerza política representativa con capacidad de negociación” (Toussaint, 1995; p. 115); con ello, se explica su participación como mediador y que las negociaciones se llevaron a cabo en México, logrando así estrechar las relaciones diplomáticas y de cooperación.

En este sentido, la asociación cooperativa entre México y El Salvador se caracteriza por su larga historia y por su alto grado de institucionalización, ya que los intercambios dados se sustentaron en un marco jurídico que estableció mecanismos formales para la negociación, diseño e implementación de la cooperación que, además, se realiza mediante canales oficiales de comunicación establecidos, como se verá en ésta y en secciones subsecuentes.

En lo que respecta al marco jurídico, esta asociación bilateral se sustenta en dos Convenios de Cooperación: a) Convenio Básico de Cooperación Técnica y Científica (1995) y b) Convenio de Cooperación Educativa y Cultural (1998). Debido a la mayor actividad registrada

bajo el Convenio Básico de Cooperación Técnica y Científica (Convenio de CTyC), este análisis se centrará en las iniciativas y proyectos realizados en esta área de colaboración bajo el Programa de Cooperación Técnica y Científica bilateral 2014-2016. No obstante, se hará mención de algunos proyectos del Programa 2012-2014 como antecedente del Programa actual (véase anexo 2).

#### *El Programa de Cooperación Técnica y Científica 2014-2016*

Los proyectos en el marco de los programas bianuales de cooperación consisten principalmente en compartir experiencias, buenas prácticas, conocimientos, técnicas y herramientas en sectores exitosos por parte de México con las contrapartes salvadoreñas, a petición misma de las autoridades de este país.

El Programa de Cooperación Técnica y Científica 2012-2014 estuvo compuesto por un total de 31 proyectos, los cuales, de acuerdo con funcionarios de la Embajada de México en El Salvador (Embamex) registraron un 43% de ejecución al cierre del programa: 8 proyectos finalizados,<sup>28</sup> 6 cancelados, 12 aprobados (que no registraron actividades y que por tanto fueron dados de baja) y 5 proyectos en ejecución (4 de los cuales pasaron al Programa 2014-2016 para ser concluidos). Debido al alto número de proyectos programados, el bajo porcentaje en la ejecución de los mismos y reducciones en los presupuestos, los gobiernos de ambos países buscaron promover una cooperación más estratégica, eficiente y orientada a sectores específicos y a resultados, lo cual intentó verse reflejado en el Programa de Cooperación Técnica y Científica 2014-2016.

Este programa, a diferencia del 2012-2014, contó con una cartera de 16 proyectos, los cuales, a febrero del 2016, en el marco de la reunión de evaluación de medio término, habían alcanzado un porcentaje de ejecución del 50%. Para octubre de 2016, en la Novena Reunión de la Comisión Mixta (Comixta) de CTyC, este programa cerró con una ejecución del 75%. De estos 16 proyectos, al cierre del programa, 1 se encuentra aprobado,<sup>29</sup> 1 en

28 Los proyectos finalizados del Programa 2012-2014, reconocidos también por los países socios como casos exitosos de su cooperación bilateral, pueden encontrarse en el anexo 2.



ejecución<sup>30</sup> (ambos trasladados al Programa 2017-2018), 4 dados de baja o cancelados y 10 finalizados<sup>31</sup> (Información provista por la AMEXCID y la Dirección General de Cooperación para el Desarrollo (DGCD) de El Salvador, octubre 2016).

Si bien se observan marcos institucionales y normativos adecuados para guiar la cooperación entre México y El Salvador, al mirar el grado de ejecución de los dos últimos Programas –que registran porcentajes de ejecución inferiores al 75%–, se alerta sobre la capacidad de gestión, una adecuada comunicación y coordinación entre las partes, a la eficacia operativa de este robusto marco jurídico e institucional, así como a la disponibilidad y garantía de los recursos de contrapartida de El Salvador. Todas estas condiciones resultan necesarias para alcanzar mayores porcentajes de ejecución.

Ahora bien, en cuanto al proceso de ejecución, en la mayoría de los proyectos de este Programa 2014-2016, fueron programadas alrededor de cinco actividades o menos por cada uno. Cada actividad era realizada por un par de días y de una a tres veces por año; en su mayoría se trató únicamente de pasantías de funcionarios o expertos salvadoreños en México y de visitas de expertos mexicanos a El Salvador (asesorías, diagnósticos y capacitaciones).

La regla general para la ejecución de estas actividades se basó en los costos compartidos (cobertura de viajes internacionales, viáticos y alojamiento), establecidos en el Convenio de CTyC, que obligan a ambas partes a tener una participación activa y, en cierta medida, horizontal en la implementación de las iniciativas de cooperación. En varios proyectos de ambos programas, algunas actividades programadas fueron al final canceladas o fusionadas con otras para dar por finalizada la cooperación, puede haber distintas razones detrás de esto, pero al final de cuentas refleja dificultades en la ejecución de los proyectos. Un análisis sobre la ejecución de la cooperación se aborda en secciones posteriores.

El Programa de Cooperación Técnica y Científica 2017-2018 fue ya aprobado durante la novena reunión de Comisión Mixta, llevada a cabo en la Ciudad de México en octubre de 2016. Este nuevo programa quedó integrado por 17 proyectos en los sectores de medio ambiente, justicia y seguridad, agropecuario, turismo, desarrollo productivo y género (Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, 2016), sus resultados se verán en los próximos años y escapan a los límites de este informe.

### ***Las prioridades temáticas de la cooperación México-El Salvador***

En el Programa de Cooperación Técnica y Científica 2012-2014, los 31 proyectos aprobados (finalizados, en ejecución, dados de baja o cancelados) fueron en los sectores de seguridad ciudadana (11 proyectos), medio ambiente (9 proyectos), desarrollo agropecuario (6 proyectos) y 5 proyectos en sectores varios (desarrollo empresarial, vulcanismo, gestión por competencias, formación pública y sistemas informáticos).

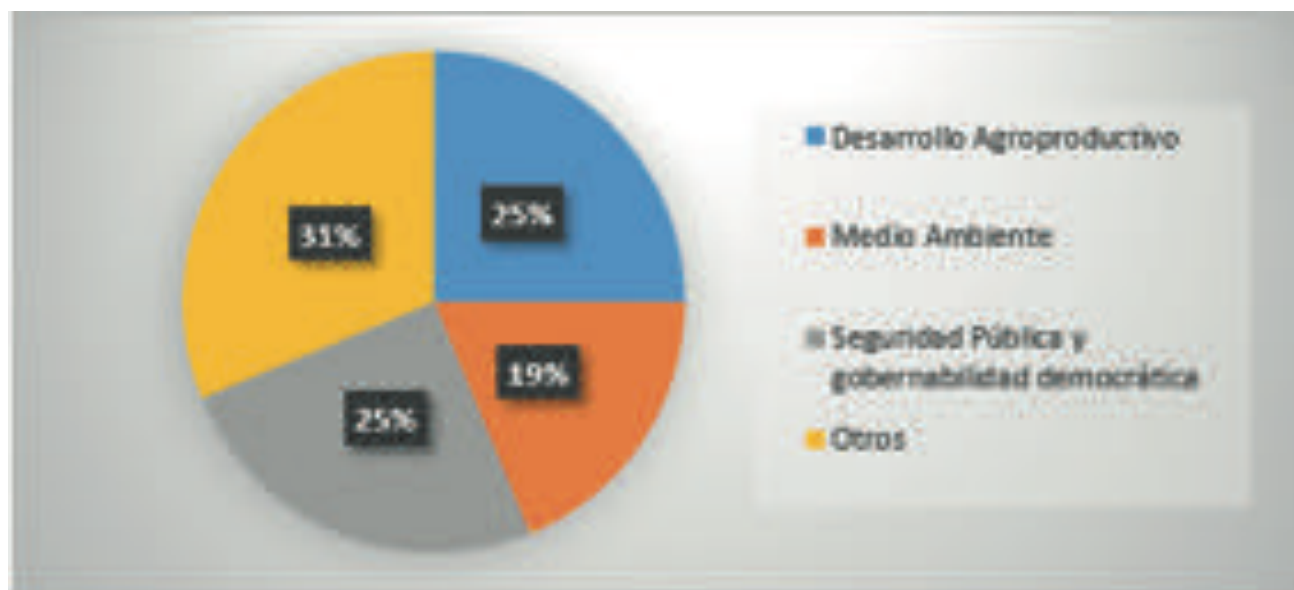
En el Programa 2014-2016 (incluyendo proyectos finalizados, en ejecución y aprobados) destacan los sectores de medio ambiente (3 proyectos), desarrollo-agroproductivo (4 proyectos), seguridad pública, gobernabilidad democrática (3 proyectos) y sectores varios (infraestructura tecnológica, desarrollo empresarial, gestión por competencias y fortalecimiento técnico), teniendo como eje transversal la modernización institucional (véase el gráfico 4).

29 Proyecto de Formación de Capital Humano en la Policía Nacional Civil de El Salvador en las áreas de Investigación, Inteligencia e Intervención Policial.

30 Proyecto de Fortalecimiento de la Producción Agroecológica de Hortalizas y Granos Básicos (véase anexo 2).

31 Los proyectos finalizados del Programa 2014-2016, reconocidos también por las partes como casos exitosos de la cooperación bilateral, pueden encontrarse en el anexo 2.

**Gráfico 4: Sectores de la Cooperación México-El Salvador (Programa 2014-2016)**



Fuente: Elaboración propia a partir de documentos a los que se tuvo acceso por parte de la AMEXCID, la Embajada mexicana en El Salvador y la DGCD de este país.

Por su parte, de acuerdo con el RENCID 2013-2014 los sectores prioritarios de colaboración entre México y El Salvador (regional, bilateral y triangular) son: agropecuario, de silvicultura, pesca y caza, protección ambiental, y salud y educación, véase el gráfico 5.

**Gráfico 5: Sectores prioritarios de la CID México-El Salvador RENCID 2013-2014**



Fuente: Elaboración propia a partir de AMEXCID (2013) y AMEXCID (2016).



Como se puede observar en los gráficos 4 y 5 y en los contenidos sectoriales del Programa 2012-2014, las principales áreas temáticas de cooperación entre México y El Salvador son el desarrollo agropecuario, la protección ambiental y la seguridad pública, mismas que coinciden con las prioridades sectoriales que la cooperación mexicana persigue a nivel general con el resto de sus socios (véase gráficos 1 y 2), entre las que destaca el sector agropecuario como el sector eje de la cooperación. De igual manera, estos tres sectores son coincidentes con las prioridades temáticas de la cooperación de nuestro país mandatadas en la LCID y en el PROCID 2014-2018.

Como se puede observar, la demanda de cooperación salvadoreña, privilegia las áreas temáticas de colaboración arriba mencionadas. No obstante, ya que se tomó en consideración proyectos finalizados y en ejecución pero también los que fueron aprobados pero no presentaron avances y los que fueron cancelados, se puede inferir que las necesidades sectoriales de El Salvador no siempre hayan logrado ser satisfechas.

Por ejemplo, en el sector agropecuario, de los 10 proyectos registrados en los dos Programas bilaterales, únicamente tres han logrado ser finalizados, mientras que en la seguridad pública y gobernabilidad democrática (14 proyectos) solamente dos lograron ser finalizados. Esta situación cambia en lo que respecta al medio ambiente, ya que de 12 proyectos registrados se ha finalizado la mitad; lo que de nueva cuenta apunta a los desafíos operativos existentes en este marco de cooperación bilateral.

### 3.3. ANÁLISIS CUANTITATIVO DE LA COOPERACIÓN MEXICANA

#### *Los volúmenes de la cooperación mexicana*

De acuerdo con la información provista por AMEXCID en su sitio web, en relación con los ejercicios de cuantificación realizados para los años 2011, 2012 y 2013, en el cuadro 3 pueden observarse las cifras de la cooperación mexicana; para 2014 se observa una primera aproximación a las cifras referentes a la cooperación técnica, académica y financiera provista por México (información que aún se encuentra en proceso de validación y no disponible para el público). Asimismo, este cuadro provee información en torno a los principales tipos y modalidades que asume la cooperación de México, los cuales responden a su vez a las prioridades sectoriales de la misma.

**Cuadro 3: Cooperación para el desarrollo ofertada por México en 2011-2014 por modalidad y millones de dólares estadounidense asignados**

AÑO	TIPO/MODALIDAD	MILLONES DE DÓ- LARES (mmd)	%
<b>2011</b> (rubros de erogación de recursos)	TOTAL	\$ 268' 672, 379	100%
	Contribuciones a organismos internacionales	\$ 221.3	82.4%
	Cooperación técnica-científica (incluye operación AMEXCID y recursos aportados a Fondos con Chile y Uruguay)	\$ 20.5	7.6%
	Cooperación económica-financiera (reembolsable)	\$ 19.4	7.2%
	Cooperación educativa (becas)-cultural	\$ 4.2	1,6%
	Ayuda humanitaria	\$ 3.3	1.2%
<b>2012</b> (rubros de erogación de recursos)	TOTAL	\$ 277' 073, 094	100%
	Contribuciones a organismos internacionales	\$ 179.8	64.9%
	Cooperación técnica-científica (incluye operación AMEXCID y recursos aportados a Fondos con Chile y Uruguay)	\$ 19.5	7.0%
	Cooperación económica-financiera (reembolsable y no reembolsable)	\$ 70.16	25.6%
	Cooperación educativa (becas)-cultural	\$ 6.1	2.2%
	Ayuda humanitaria	\$ 640,115	0.2%
<b>2013</b>	TOTAL	\$551'534,671.2	100
	Cooperación financiera	\$376'658,718.6	68.3%
	Contribuciones a organismos internacionales	\$134,'880,765.4	24.5%,
	Becas	\$19'833,077.8	3.6%
	Cooperación técnica	\$9'805,179.1	1.8%
	Operación AMEXCID	\$5'556,930.3	1.9%
	Ayuda humanitaria	\$4'800,000.0	0.9%
<b>2014</b> (Únicamente para países de América Latina y el Caribe) <sup>32</sup>	TOTAL	\$40'087,445	100
	Cooperación financiera	\$16'560,749	41.31%
	Contribuciones a organismos internacionales	-----	
	Becas	\$17'468,035.1	43.57%
	Cooperación técnica	\$4'558,661.3	11.37%
	Operación AMEXCID	-----	
	Ayuda humanitaria	\$ 1'500,000	3.74%

**Fuente: Elaboración propia a partir de AMEXCID (s.f.), AMEXCID (2015), AMEXCID (2016).**

32 Las cifras presentadas para el año 2014 representan la cooperación provista por México únicamente a los países de América Latina y el Caribe, además de que se trata de cifras aproximadas dado que al tratarse de la última información disponible aún se encuentra en proceso de validación entre la AMEXCID y las instituciones de la APF que participaron en el proceso de registro del RENCID 2014.

Como se puede observar, la tabla muestra cómo la mayor parte de los recursos financieros de la cooperación de México se destina a las contribuciones que México brinda a los organismos internacionales, muchas de las cuales son obligaciones que surgen por su pertenencia a los mismos. En contraste, del total de la cooperación ofertada sólo el 17.6% (2011) y el 35% (2012) fueron invertidos en acciones directas de cooperación, incluyendo la ayuda humanitaria.

Esta situación se repite para el año 2013 donde \$29'638,256.9 mdd (únicamente 5.4% del monto total) fue dirigido a iniciativas de cooperación para el desarrollo (becas y cooperación técnica), excluyendo a la ayuda humanitaria, las contribuciones a los organismos internacionales, la operación de la AMEXCID y la cooperación financiera. La decisión de excluir de esta contabilización a la cooperación financiera se debe a que, del total de los recursos contabilizados en 2013 como cooperación financiera, el 90.6% se dirigió a la condonación de la deuda a Cuba; esta acción si bien es considerada como componente de la Ayuda Oficial al Desarrollo y que, por tanto, sería correcto contabilizar en este caso, representa una situación excepcional para la cooperación mexicana; de ser considerada, inflaría los montos otorgados de una forma que no corresponde con la tendencia presente en otros años (véase cuadro 1).

Para el caso del año 2014, el monto total muestra únicamente los montos correspondientes a la cooperación técnica, las becas, la cooperación financiera y la ayuda humanitaria dirigida a América Latina y el Caribe, todos los cuales alcanzan a sumar únicamente \$40 mdd sin tomar en consideración los gastos de operación de la AMEXCID y las contribuciones a organismos internacionales. Si bien estas cifras aún están siendo validadas por la AMEXCID y el resto de las instituciones mexicanas cooperantes, el monto se muestra muy poco significativo.<sup>33</sup>

En este sentido, el cuadro 4 provee un panorama de la cooperación financiera mexicana en los años 2011-2014, de nuevo los únicos años con información disponible a partir de los ejercicios de cuantificación realizados por la AMEXCID.

**Cuadro 4: La cooperación financiera mexicana de acuerdo con el RENCID 2011, 2012, 2013 y 2014 en millones de dólares estadounidenses**

AÑO	TIPO DE COOPERACIÓN FINANCIERA	MONTO DESEMBOL-SADO	PAÍSES BENEFICIARIOS/ PROYECTOS	% CON RESPECTO AL TOTAL DE LA CID MEXICANA
2011	Reembolsable (créditos blandos con intereses y plazos preferenciales)*	\$19.4 usd/100%	Acuerdo de San José: Honduras (32.5%) Nicaragua (67.5%)	7.2% (Total CID mexicana en 2011: \$268.7 usd)
	No reembolsable	0		
	TOTAL	\$19.4 usd		

33 Prado Lallande (2016) refuerza estos hallazgos y argumentos al cuestionar la contabilización que México realiza de los recursos destinados a los organismos internacionales de los que forma parte, pues éstas son parte de sus contribuciones obligatorias-contractuales y es dudoso su fin como recursos a favor del desarrollo económico y social de forma directa. Lo anterior contrasta con la reducida proporción de recursos destinados a la cooperación técnica-científica y educativa-cultural, componentes esenciales de la CSS.

2012	Reembolsable (créditos blandos con intereses y plazos preferenciales)*	\$26.9 USD/38.0%	-Acuerdo de San José (créditos)  -Fondo de Infraestructura para Países de Mesoamérica y el Caribe (donativos)	25.6% (Total CID mexicana en 2012: \$277.1 USD)
	No reembolsable	\$44 USD/62.0%	Belice (0.7%)  Honduras (53.3%)  Nicaragua (45.9%)	
	TOTAL	\$70.16 USD		
2013	Reembolsable*	\$34,409,549.5 USD/9.1%	Honduras (0.2%)  Nicaragua (6.6%)  Cuba (93.2%) (reestructuración de crédito)  *Para proyectos y monto específicos véase AMEXCID (2015)	68.3% (Total CID mexicana en 2013: \$551.5 USD)
	No reembolsable	\$1,000,000.0 USD/0.3%	Centro de Asistencia Técnica para Centroamérica, Panamá y República Dominicana (100%)	
	Condonación del 70% de la deuda a Cuba	\$341,249,169.2 USD/90.6%	Cuba	
	TOTAL	\$376,658,718.6 USD		
2014 (Únicamente para países de América Latina y el Caribe)	Reembolsable*	\$4,060,749.0 USD/24.52% %	Nicaragua (100%)  Hospital Militar Alejandro Dávila Bolaños	41.31% (Total CID mexicana en 2014: \$40,087,975 USD) <sup>34</sup>
	No reembolsable	\$12,500 USD/ 75.48 %	Haití \$ 2, 500, 000 USD (Instalación de paneles solares en hospital de Gonaïves)  Costa Rica  \$5,000,000 USD (Puente Binacional sobre el río Sixaola)  Panamá  \$5,000,000 USD (Puente Binacional sobre el río Sixaola)	
	TOTAL	\$16,560,749 USD		

Fuente: Elaboración propia con base en AMEXCID (s.f.), AMEXCID (2015), AMEXCID (2016).

\*Para la cuantificación de la cooperación mexicana en 2011, 2012 y 2013 sólo se incluye la parte concesional de dichos créditos.

34 Esta cifra incluye únicamente montos referentes a cooperación técnica, ayuda humanitaria, cooperación financiera y becas, dejando fuera por falta de información los montos de las contribuciones mexicanas a organismos internacionales así como los gastos de operación de la AMEXCID.

La información del cuadro anterior sobre la cooperación financiera, así como los montos desembolsados en cooperación técnica, permite identificar que los países de Centroamérica y el Caribe son la prioridad para la CSS mexicana. Éstos constituyen los principales receptores regionales de ambas modalidades de cooperación y, en el caso de la ayuda financiera, son los únicos beneficiarios de la misma, ya que no se otorgaron recursos a otros países de fuera de esta subregión.

Los dos cuadros presentados proveen cifras de la cooperación que oferta México que podrían recibir críticas debido a su menor cuantía si se comparan con los montos ofertados por otros países emergentes como, por ejemplo, los BRICS. Esta situación permite debatir sobre dos cuestiones, la primera sobre el papel de México como proveedor del Sur y, la segunda, la contraposición de la importancia cualitativa de la CSS frente a su monetarización. Estos debates, de gran relevancia, serán abordados más adelante en este informe en el apartado 4.1. Por lo pronto, se han presentado cifras y montos de la CSS de México que resultarán útiles para posteriores análisis.

En lo que concierne a la cooperación financiera, México ha otorga cooperación no reembolsable a El Salvador a través del Fondo Yucatán (recursos para infraestructura) y en el marco del Programa Escuelas México (para proyectos de infraestructura escolar). Al respecto se han identificado dos iniciativas recientes, la primera en el marco del Proyecto Mesoamérica:

- a) Cooperación financiera para infraestructura carretera. El proyecto surgió en 2014 luego de la visita del presidente salvadoreño Salvador Sánchez Cerén a México, en donde fue aprobado que se producirían 25.4 mdd en apoyo potenciado así como una donación simple de 4 mdd, para ser invertidos en tres proyectos ya aprobados: la ampliación de la carretera al puerto de La Libertad y la construcción de puentes en la frontera entre Guatemala y El Salvador sobre los ríos La Paz, La Hachadura y Angiatú para agilizar el tráfico de mercancías y mejorar el tránsito de personas, lo anterior como parte del Corredor Pacífico de la Red Internacional de Carreteras Mesoamericanas (RICAM).

- b) Recursos de 2012 donados como ayuda humanitaria pero que fueron contabilizados como cooperación financiera no reembolsable, ya que fueron empleados en la construcción de un pozo en Zacatecoluca luego de la depresión tropical 12E, los recursos fueron ejercidos a través de la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA) de El Salvador.

No obstante estas cifras, como se verá en el siguiente apartado, para funcionarios de la DGCD de El Salvador, México es un socio prioritario tanto en términos cualitativos como cuantitativos, es uno de sus principales socios para el desarrollo dentro del esquema de la CSS, bilateral, regional y triangular.

### 3.4. ANÁLISIS CUALITATIVO DE LA EFICACIA DE LA ASOCIACIÓN MÉXICO – EL SALVADOR

En esta sección se realiza un análisis cualitativo de la eficacia y calidad de la cooperación México–El Salvador en cada una de las dimensiones de análisis de la metodología de NeST ya introducidas en el apartado 2.1. Esta sección se encuentra dividida en 6 partes en las que se aborda cada dimensión y sus respectivos indicadores.

#### A) APROPIACIÓN NACIONAL

El cuadro 5 presenta los tres indicadores que componen esta dimensión así como el contenido de los mismos.

**Cuadro 5: Apropiación nacional**

INDICADOR	CONTENIDO
1) Cooperación de acuerdo con la demanda	<ul style="list-style-type: none"> <li>Formulación de proyectos/programas a partir de la demanda del país beneficiario.</li> <li>Participación activa del país receptor en el desarrollo de los proyectos/programas.</li> </ul>
2) Alineación a las prioridades nacionales	<p>El proyecto de cooperación está alineado:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>A las prioridades nacionales.</li> <li>A la estrategia nacional de desarrollo basada en resultados.</li> </ul>
3) No condicionalidad, respeto por la soberanía nacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>Formulación de proyectos basada en el marco bilateral de cooperación acordado.</li> <li>Los proyectos/asociación de cooperación no incluyen condicionalidades implícitas o tácitas.</li> </ul>

**Fuente:** Elaboración propia con base en NeST (2015) y Besharati y Rawhani (2016)

En el Convenio Básico de Cooperación Técnica de 1996 se establece que en la elaboración de programas y proyectos se deben tomar en consideración las prioridades establecidas en los planes de desarrollo de ambos países (artículo 1), así como en sus estrategias de desarrollo económico y social (artículo 2). De acuerdo con todos los funcionarios salvadoreños entrevistados (véase anexo 2), México es un socio de la cooperación que respeta y toma en consideración las prioridades de El Salvador como socio receptor, sus áreas y sectores prioritarios. Esto es visto así por las contrapartes salvadoreñas debido a que, al amparo del Convenio de CTyC, las reuniones de Comisión Mixta funcionan como un mecanismo institucional bien establecido que favorece la apropiación y la alineación en la definición y aprobación de proyectos.

El procedimiento de funcionamiento de las Comisiones Mixtas garantiza la alineación de los proyectos a las prioridades nacionales salvadoreñas (indicador 2) dado que las instituciones ejecutoras, de la mano de la DGCD, definen sus propios proyectos de cooperación a partir de las prioridades establecidas en sus planes estratégicos institucionales y en el Plan Quinquenal de Desarrollo (2014–2019) “El Salvador Productivo, Educado y Seguro”,<sup>35</sup> así como a partir de la realización de ejercicios internos de identificación de necesidades de capacitación o de demandas de cooperación, en áreas de oportunidad específicas, al interior de las instituciones socias. Como ejemplo, se puede mencionar el

caso del ejercicio realizado en la ANDA, de donde surgió el proyecto de Planificación de Recursos Hídricos del Programa 2014-2016 (indicador 1) (véase anexo 2).

Luego de la identificación de necesidades de cooperación y de la definición de proyectos específicos por parte de las instituciones salvadoreñas, la DGCD revisa que estos estén alineados a las prioridades nacionales (de acuerdo con el Plan Quinquenal) y se hace la propuesta de proyectos a la Embajada mexicana (indicador 1), la que realiza un primer filtro y pasa a la AMEXCID los proyectos seleccionados para tomar la decisión final a partir de los recursos disponibles y aprobarlos en conjunción con las instituciones cooperantes mexicanas.

Este esquema bilateral de cooperación, anclado en las Comisiones Mixtas, es el marco por excelencia que encuadra la definición y aprobación de proyectos (indicador 3), aunque existen actividades de cooperación que se emprenden de manera directa, a veces fuera del marco formal bilateral, entre las instituciones de uno y otro país socio; estas acciones a veces escapan del conocimiento, registro y control de las Cancillerías.<sup>36</sup>

En lo que respecta a la no condicionalidad (indicador 3), no se identificó en las entrevistas realizadas la existencia de condicionalidades políticas o económicas por parte de México que pudieran cuestionar la soberanía nacional de El Salvador, posiblemente debido a la misma naturaleza de la cooperación técnica estudiada. Asimismo, en lo que concierne específicamente al Programa de Cooperación 2014-2016, ubicado dentro del mecanismo institucional de cooperación bilateral, éste funciona como el marco bilateral acordado, con lineamientos operativos bien definidos y previsible, dentro del que se da la formulación de los proyectos.

No obstante lo anterior, en el funcionamiento de este marco institucional bilateral de colaboración, sí fue posible identificar ciertas condicionalidades tácitas o implícitas que pueden resultar positivas o negativas dependiendo de la óptica desde la que se miren. Así, funcionarios salvadoreños entrevistados mencionaron que México muchas veces exige a las instituciones nacionales contar con los recursos de contrapartida para cumplir con el esquema de costos compartidos como condición para la aprobación de un proyecto.

De igual forma, si bien El Salvador define las áreas prioritarias que se retomarán en las reuniones de Comisión Mixta y en los Programas y proyectos de Cooperación, el gobierno mexicano solicita a las autoridades de este país seleccionar únicamente tres, aunque existan mayores prioridades sectoriales para El Salvador. Estas condiciones pueden resultar positivas desde un punto de vista operativo y de desempeño, ya que permiten al Programa de cooperación funcionar, pero al mismo tiempo podrían afectar la completa apropiación del gobierno salvadoreño del proceso, ya que éste actúa con liderazgo pero se mueve bajo condiciones ya definidas por México.

Por otro lado, a pesar de que esta dimensión no incluye ningún indicador referente a la existencia de misiones de diagnóstico, las visitas de expertos mexicanos para identificar necesidades y áreas de oportunidad al interior de las instituciones que reciben la asesoría técnica o en los sectores de cooperación, favorece la apropiación nacional. En los proyectos del Programa 2014-2016, estas misiones se establecen como primera actividad, por ejemplo, en el Proyecto de Tecnología de Riego Para la Agricultura Familiar, Proyecto de Planificación de Recursos Hídricos, así como en proyectos triangulares como la Alianza del Cacao con Estados Unidos (véase anexo 2).

A partir de estos tres indicadores considerados, la primera dimensión de apropiación nacional resulta con una evaluación generalmente positiva en la asociación México – El Salvador.

---

<sup>36</sup> Un ejemplo de esto, de acuerdo con funcionarios de El Salvador, podría encontrarse en acciones puntuales como la realizada por el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU) y otras instituciones salvadoreñas que establecieron conversaciones en 2016 de forma directa con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) mexicano sobre la posibilidad de iniciar una colaboración en el establecimiento de indicadores para feminicidios y un sistema para su registro. La Cancillería salvadoreña no tenía conocimiento de esto y fue informada por la Embamex que sí sabía al respecto.



## B) HORIZONTALIDAD E IGUALDAD

Esta dimensión intenta observar, a través de tres indicadores, la existencia de una mayor horizontalidad e igualdad de las asociaciones de cooperación bilateral. En el cuadro 6 se muestran los indicadores que la componen y su contenido respectivo:

**Cuadro 6: Horizontalidad e igualdad**

INDICADOR	CONTENIDO
4) Beneficio mutuo/ganar-ganar	<ul style="list-style-type: none"> <li>Existencia de acuerdos de cooperación que establecen beneficios explícitos para cada parte.</li> <li>Los beneficios establecidos han sido alcanzados.</li> <li>Evidencia de experiencias de aprendizaje mutuo.</li> </ul>
5) Confianza	<ul style="list-style-type: none"> <li>Frecuencia y calidad de la comunicación entre los socios.</li> <li>Duración de la asociación bilateral.</li> <li>Colaboración en espacios multilaterales.</li> </ul>
6) Toma conjunta de decisiones, recursos compartidos y división del trabajo	<ul style="list-style-type: none"> <li>Existencia de un aparato conjunto de gestión que sea sólido.</li> <li>Relación entre los recursos humanos y financieros invertidos por cada parte en la CSS.</li> </ul>

**Fuente:** Elaboración propia con base en NeST (2015) y Besharati y Rawhani (2016).

En el Convenio de Cooperación Técnica de 1996 se establecen los principales lineamientos operativos que rigen la colaboración bilateral, desde la definición y aprobación de los proyectos hasta su ejecución y seguimiento, entre los que destaca el esquema de costos compartidos (indicador 6). De acuerdo con éste, durante las actividades de cooperación que impliquen el envío de personal, los costos de transporte internacional se sufragarán por la parte que envía, mientras que el costo de hospedaje, alimentación y transporte local será cubierto por la parte que reciba (artículo 8). Estos lineamientos operativos, incluido el esquema de costos compartidos, son definitorios de la asociación de cooperación bilateral, dado que son puestos en práctica tanto de manera general como particular en cada uno de los proyectos del Programa Bianual actual. Sin embargo, resulta importante que El Salvador garantice la disponibilidad de los recursos de contrapartida para cumplir cabalmente con sus compromisos en el esquema de costos compartidos y que esto no sea un factor que propicie la falta de ejecución de los proyectos.

Estos mismos lineamientos operativos, así como el mecanismo de las Comisiones Mixtas, garantizan una adecuada toma conjunta de decisiones y división del trabajo, ya que el funcionamiento de las Comixtas, en sí mismo, favorece el involucramiento activo de los actores salvadoreños y la gestión conjunta (indicador 6). No obstante, algunos funcionarios salvadoreños entrevistados, por ejemplo en el sector agropecuario, resaltaron el papel preponderante de la AMEXCID, cuyas decisiones en ocasiones llegaban a prevalecer por encima de los acuerdos alcanzados entre el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) de El Salvador y la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) de México. Otras instituciones nacionales no hicieron mención a este respecto.

Por otro lado, los lineamientos operativos contenidos en el Convenio de CTyC, así como los mecanismos que emanan de éste, permiten el funcionamiento de la cooperación bilateral de una forma ordenada, formal y previsible basada

en una buena comunicación particularmente entre la Embajada mexicana y la DGCD (indicador 5). Para los funcionarios de ésta, la presencia de un agregado de cooperación bilateral en la Embajada mexicana (lo que no sucede con otros de los países socios de El Salvador) favorece la ejecución y el seguimiento de las actividades cooperativas, ya que la Embajada funciona como la principal contraparte de la DGCD con la que ésta tiene un contacto más directo y permanente que, incluso, con la AMEXCID.

Un indicativo de esta comunicación constante y de la agenda dinámica de trabajo existente se puede observar en los correos electrónicos intercambiados semanalmente entre el departamento de CSS de la DGCD y la Embamex, los cuales, representaban en agosto de 2016 el 60-70% de los correos totales que recibían (particularmente ante el próximo cierre del Programa 2014-2016). Sin embargo, esta comunicación y coordinación se enfrenta a retos cuando va más allá de la AMEXCID, la DGCD y la Embamex e incluye a las instituciones cooperantes mexicanas y ejecutoras salvadoreñas.

El papel desempeñado por la Embajada de México en esta asociación de colaboración resulta sumamente relevante e interesante para ser explorado, ya que no se restringe a la fluida comunicación establecida entre ésta y las contrapartes de El Salvador, sino que va más allá y actúa como un filtro y como interlocutora entre éstas y la AMEXCID, además de como una facilitadora de todo el proceso.

Además de lo anterior, otros indicadores de la confianza existente entre las partes (indicador 5) es el trabajo cercano y conjunto que México y El Salvador desarrollan en el marco de diversos mecanismos regionales, como el Proyecto Mesoamérica, el PIFCSS y el SICA, el cual se extiende incluso más allá de la cooperación al desarrollo. Asimismo, la confianza puede ser valorada positivamente a través de la duración de la asociación bilateral, la cual presenta acciones de cooperación al menos desde comienzos del siglo XX.

En lo que respecta al indicador del beneficio mutuo (indicador 1), éste existe pero no de forma equitativa, ya que el principal beneficio para México es el aprendizaje que también obtiene al compartir conocimientos, técnicas y experiencias; no existen beneficios para México definidos de forma explícita que busquen ser alcanzados a través de los proyectos, pues estos buscan, en primer lugar, contribuir a generar los beneficios esperados por la parte salvadoreña.

Sin embargo, brindar cooperación a los países de Centroamérica (El Salvador incluido) resulta de importancia estratégica para México debido a la vecindad existente y a la existencia de problemáticas comunes que cruzan fronteras y que requieren ser atendidos bajo esquemas de cooperación no sólo bilaterales sino también regionales. Como ejemplo de lo anterior se puede mencionar el caso de plagas, enfermedades (dengue, chikungunya, zika) y cuestiones de seguridad, aunque en el Programa 2014-2016 sólo hay un proyecto que busca atender problemáticas de este tipo (el de Espectroscopia Óptica) (véase anexo 2).

De esta forma la cooperación solidaria se compagina con el beneficio y protección de los intereses nacionales de México. Como se establece en el PND 2012-2018, la prosperidad de los países centroamericanos puede significar prosperidad para México, por ejemplo, países vecinos prósperos pueden constituir nuevos mercados para las exportaciones mexicanas.

Los indicadores mencionados permiten hacer una valoración positiva de la horizontalidad de esta asociación de cooperación, sin embargo, conviene matizar dicho análisis. A pesar de que oficialmente los gobiernos mexicano y salvadoreño buscan construir una relación horizontal, todos los proyectos del Programa 2014-2016 son proyectos de cooperación vertical, donde a pesar de los costos compartidos y los beneficios mutuos, El Salvador ocupa una posición de país receptor más que de socio en condiciones “igualitarias.”

Así, México se posiciona como país proveedor que ofrece a su vecino en desarrollo sus experiencias y conocimientos

en áreas de éxito nacional. No obstante, para funcionarios del PIFCSS (septiembre 2016), el rol de El Salvador en la CSS en el espacio regional o iberoamericano ha comenzado a transitar de mero receptor a país dual como oferente de iniciativas en áreas específicas, como la seguridad, la planificación y el área social, lo que también se refleja en la creación en 2013 del Fondo Salvadoreño de CSS y Triangular (FOSAL), con la intención de financiar proyectos de oferta.<sup>37</sup>

Ante esta situación, no puede negarse la existencia de diferencias entre los mismos países en desarrollo, lo cual refleja la realidad de la distribución de la influencia (política y económica) regional y global, por lo que la existencia de una completa igualdad entre países en la CSS no es posible por las mismas asimetrías entre los países socios.

Sin embargo, es importante que puedan siempre evitarse o minimizarse la existencia de condicionalidades o relaciones injustas o desventajosas para el socio receptor. Otro elemento a abonar en el cuestionamiento de la “horizontalidad e igualdad” de la relación El Salvador–México, de acuerdo con una especialista salvadoreña entrevistada, puede entenderse por el rol que éste juega como país puente y sus fuertes vínculos con el Norte global, así como mediante su participación en la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (AGCED).

### c) DESARROLLO DE CAPACIDADES, AUTOSUFICIENCIA Y SUSTENTABILIDAD

En cuanto a la dimensión de capacidades, autosuficiencia y sustentabilidad, el cuadro 7 presenta los 4 indicadores que la componen en cuanto a la relación bilateral México y El Salvador.

***Cuadro 7: Desarrollo de capacidades, autosuficiencia y sustentabilidad***

INDICADOR	CONTENIDO
7) Desarrollo de capacidades	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Esfuerzos para construir capacidades (en los socios pero también en actores no gubernamentales/sub-nacionales implicados).</li> <li>• Resultados evidentes de estos esfuerzos.</li> </ul>
8) Intercambio de conocimiento y tecnología	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistemas, tecnologías, técnicas, conocimientos y herramientas adoptados por los países socios a partir de la CSS.</li> <li>• Fortalecimiento de las capacidades tecnológicas y técnicas nacionales.</li> </ul>
9) Uso de los sistemas, capacidades y recursos locales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los sistemas, capacidades y recursos locales son utilizados.</li> </ul>
10) Sustentabilidad y autosuficiencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realización de actividades que garanticen la sustentabilidad de los proyectos.</li> </ul>

**Fuente:** Elaboración propia con base en NeST (2015) y Besharati y Rawhani (2016).

<sup>37</sup> La creciente posición de El Salvador como país oferente puede también observarse en la reciente publicación de su 2° Catálogo de CSS “El Salvador Solidario con el Mundo”, el cual puede descargarse de [http://www.rree.gob.sv/index.php?option=com\\_rfiles&layout=download&path=Informes%2FCatalogo+CSS+2edic+091116+v2.pdf&Itemid=1374](http://www.rree.gob.sv/index.php?option=com_rfiles&layout=download&path=Informes%2FCatalogo+CSS+2edic+091116+v2.pdf&Itemid=1374).

Todos los proyectos de cooperación entre México y El Salvador, al menos aquellos aprobados e implementados en el marco de las Comisiones Mixtas y de los Programas Bilaterales de Cooperación Técnica, se basan en el intercambio de conocimiento y tecnología (indicador 8) y tienen como principal objetivo el desarrollo de capacidades (indicador 7), tanto a nivel personal de los técnicos capacitados como a nivel institucional a partir del aporte de estos a las instituciones a las que pertenecen. No obstante, en ninguno de los proyectos del Programa 2014-2016 la capacitación provista estuvo dirigida al desarrollo de capacidades de ONG o gobiernos sub-nacionales, pero sí estuvo dirigida, por ejemplo, a pequeños y medianos agricultores, a quienes se les capacitó en tecnología de riego dentro del proyecto de Tecnología de Riego para el Apoyo a la Agricultura Familiar. Otro ejemplo es el proyecto de Alimentación Sostenible para Ganado Bovino (del Programa 2012-2014), en el que se brindó capacitación no sólo a técnicos sino también a pequeños ganaderos y cooperativas (véase anexo 2).

Además de lo anterior, puede agregarse que el intercambio de conocimientos es el signo distintivo de la cooperación mexicana frente a los donantes tradicionales, ya que se enfoca en el fortalecimiento de capacidades institucionales a través de compartir conocimiento (indicador 8), el que resulta altamente valorado por las contrapartes salvadoreñas. Asimismo, México transfiere tecnología a sus contrapartes, por ejemplo, en el sector agropecuario en el que la transferencia no se hace de forma física sino a través de las capacitaciones y en la orientación sobre la adopción, adaptación e implementación de tecnologías; anteriormente se transferían semillas, germoplasma y plantas pero ahora están protegidas por la ley para evitar la competencia de otros países que puede generarse por la comercialización de los insumos compartidos mediante la CID (entrevista a SAGARPA e INIFAP, septiembre de 2016).

En referencia al indicador 10, el gobierno mexicano busca que los proyectos sean replicables y sustentables a través de la capacitación y la transferencia de conocimientos, mediante el fortalecimiento de capacidades institucionales e individuales de los funcionarios. Igualmente, de acuerdo con los funcionarios entrevistados, existe un acuerdo entre la DGCD y la AMEXCID en que uno de los criterios para contribuir a la sustentabilidad es que todas las asistencias técnicas busquen generar productos que permanezcan y puedan ser utilizados posteriormente (por ejemplo, la generación de protocolos en el Proyecto de Calidad del Aire, véase anexo 2).

Adicionalmente, para el indicado 10, los proyectos deben buscar generar y fortalecer políticas públicas (por ejemplo, todos los proyectos en agricultura responden al Programa Nacional de Agricultura para el Buen Vivir y a las prioridades establecidas en éste, donde la cooperación con México contribuye a éstas). Además de esto, los países socios dan seguimiento a muchos proyectos a través de la inclusión de nuevas fases de los mismos en Programas posteriores (véase anexo 2).

No obstante lo anterior, para gran parte de los funcionarios mexicanos entrevistados, el dar continuidad a un proyecto y a los beneficios obtenidos de éste depende casi enteramente de la voluntad de las contrapartes salvadoreñas. Algunos proyectos del Programa 2014-2016 han incluido nuevas visitas posteriores a la finalización del proyecto y/o comunicaciones entre los beneficiarios y los expertos que impartieron la capacitación, lo anterior con miras a aplicar adecuadamente los conocimientos adquiridos, pero esto ha sido más bien una excepción y no una regla.

Además de lo anterior, en la mayoría de los proyectos del Programa 2014-2016, y en el trabajo que desarrollan las instituciones ejecutoras, no se identificó la existencia de algún plan específico para implementar los conocimientos adquiridos en sus labores diarias. Únicamente se pudo observar en las entrevistas la buena disposición de los expertos y funcionarios capacitados para utilizar y compartir dichos conocimientos, pero hasta ese momento (agosto 2016) sin ninguna actividad definida para hacerlo. La Defensoría del Consumidor de El Salvador, representa una excepción al argumento anterior pues luego de identificar buenas prácticas en la PROFECO, a través de la colaboración bilateral, busca replicarlas en su quehacer institucional (véase anexo 2).

En lo que respecta al uso de los sistemas, capacidades y recursos locales (indicador 9), la misma naturaleza de la

cooperación técnica y del esquema de colaboración bilateral establecido permite el uso de las capacidades y recursos locales, particularmente al incluir a las contrapartes salvadoreñas en todas las fases del ciclo del proyecto. Esta dimensión presenta en general una evaluación positiva, pero la falta de mecanismos que garanticen la sustentabilidad de los proyectos cuestiona la eficacia de la colaboración bilateral en este aspecto.

#### **D) RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA**

La dimensión de rendición de cuentas y transparencia se muestra en el cuadro 8, así como sus tres indicadores respectivos y el contenido de los mismos:

**Cuadro 8: Rendición de cuentas y transparencia**

<b>INDICADOR</b>	<b>CONTENIDO</b>
11) Sistemas de gestión de la información y de M&E	<ul style="list-style-type: none"> <li>Existencia de sistemas de M&amp;E efectivos y de calidad y de evaluaciones regulares en todas las fases del ciclo del proyecto.</li> <li>Los socios poseen marcos institucionales, capacidad y voluntad política para recopilar, analizar, simplificar y publicar información de forma regular.</li> <li>Evidencia de que los socios utilizan la información de las actividades de revisión y evaluación para informar la toma de decisiones y mejorar la CSS.</li> </ul>
12) Transparencia y acceso público a la información	<ul style="list-style-type: none"> <li>Publicación y acceso abierto a la información sobre la CSS, la información es compilada y accesible públicamente para las partes interesadas internas y externas.</li> </ul>
13) Rendición de cuentas mutua y revisiones de pares	<ul style="list-style-type: none"> <li>Existencia de mecanismos para la rendición de cuentas mutua.</li> <li>Los socios llevan a cabo evaluaciones regulares mutuas del progreso en la implementación de los proyectos.</li> </ul>

**Fuente: Elaboración propia con base en NeST (2015) y Besharati y Rawhani (2016).**

Tanto México como El Salvador cuentan con sus respectivos sistemas de gestión de la información: el Sistema de Información de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SICID), que es alimentado por el RENCID, y el Sistema de Información sobre Cooperación para el Desarrollo de El Salvador (SICDES) (indicador 11). En estos sistemas ambos países llevan un registro de la cooperación que ofertan y reciben, sin embargo, por contraste aún en desarrollo, presentan debilidades y fortalezas, semejanzas y diferencias.

Por ejemplo, el RENCID es alimentado por el registro de las actividades que realizan las instituciones mexicanas cooperantes, mientras que en el SICDES únicamente la DGCD registra la información. Además, el sistema mexicano presenta, en la página web de la AMEXCID, análisis agregados de la información de la cooperación mexicana, es decir, ya que cuenta con cierto grado de sistematización presenta porcentajes, números agregados de las iniciativas realizadas, modalidades y sectores prioritarios, entre otros, lo que no se hace en El Salvador.

Por otro lado, en la página web del SICDES existe un buscador que permite al público en general acceder a todos los proyectos registrados en éste y a sus montos respectivos, a través de distintos filtros (socio, sector, modalidad, etc.); este tipo de información que no se encuentra disponible públicamente por parte México, pues para acceder a ella se requiere hacer solicitudes a través del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) o mediante solicitud directa a los funcionarios de la AMEXCID, lo que puede prolongarse por varios meses.

La situación es distinta en el caso de El Salvador donde su Ley de Transparencia obliga a las dependencias gubernamentales a proveer la información solicitada en un plazo no mayor a cinco días, prorrogable por otros cinco (indicador 12), pues la rendición de cuentas y el acceso a la información de todos los ciudadanos es una prioridad para el sistema de este país. El análisis sobre la transparencia de la cooperación de México continuará en el siguiente capítulo de resultados y conclusiones.

En lo que respecta a los mecanismos de M&E existentes así como de rendición de cuentas mutua (indicadores 12 y 13), el principal mecanismo son las reuniones de Comisión Mixta, las reuniones de evaluación de medio término, reuniones de planeación y de seguimiento a nivel técnico/operativo, comunicación electrónica, intercambio de informes y reuniones trimestrales entre ambos gobiernos para dar seguimiento a la ejecución de los programas.

En las reuniones de Comixta y de evaluación de medio término se presentan y aprueban proyectos y, principalmente en estas últimas, se realizan evaluaciones y seguimiento del avance de los mismos para un Programa de Cooperación específico, lo cual permite corregir, reorientar y acelerar el rumbo de la cooperación bilateral. Desafortunadamente, aunque existen estos mecanismos institucionalizados donde las partes discuten en conjunto el grado de avance de los proyectos, deciden medidas para promover su ejecución o finalización debido a la falta de actividad, estas reuniones no van más allá y no implican la realización de evaluaciones de cada proyecto con el uso de indicadores medibles.

Por otro lado, la AMEXCID utiliza en estas reuniones información sobre la ejecución de los proyectos que recibe gracias al uso de distintos tipos de formatos como: formatos de presentación de proyectos, formatos para el informe de actividades (técnicos, de seguimiento) y para informes finales. Estos formatos pueden contribuir a la realización de cierta evaluación y seguimiento de la implementación pues recopilan información sobre sus avances, actividades realizadas, número de personas capacitadas, efectos, resultados esperados, desafíos, experiencias y recomendaciones en su ejecución, entre otras. A través de estos formatos, las instituciones cooperantes mexicanas rinden cuentas a la AMEXCID, pues es esta institución la que asigna todos los recursos financieros con los que se cubren las actividades de colaboración realizadas.

Al respecto, algunos funcionarios salvadoreños entrevistados sugirieron, como complemento a los formatos anteriores, el uso de un formato más actualizado para el cierre del proyecto que permita dar cuenta de la finalización del proyecto y hacer una evaluación y rendición de cuentas mutua entre ambos países (tanto del proceso de gestión como de instrumentación). Para estos funcionarios es importante que también a ellos se les evalúe y dé retroalimentación luego de su participación en pasantías, de la entrega de sus informes de actividades y de la ejecución de su proyecto. Estos mecanismos sugeridos no se aplican en la actualidad.

Finalmente, como se ha podido observar, esta dimensión presenta grandes retos para la eficacia de la asociación México – El Salvador así como para la cooperación mexicana en general, ya que a pesar de los avances logrados, aún no se cuentan con mecanismos que permitan la realización de actividades de monitoreo, evaluación y rendición de cuentas entre las partes.

## E) ASOCIACIONES INCLUSIVAS, PARTICIPACIÓN MÚLTIPLE

**Cuadro 9: Asociaciones Inclusivas, participación múltiple**

INDICADORES	CONTENIDO
14) Participación de múltiples actores	<ul style="list-style-type: none"> <li>Existencia de mecanismos y plataformas que favorezcan el diálogo y acción conjunta entre múltiples actores, diversos en número y naturaleza, lo que permita un ambiente de consulta en todas las etapas de la cooperación.</li> </ul>
15) Empoderamiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>Participación activa en el ciclo del programa de actores no estatales, favorecida por medios inclusivos que favorecen el empoderamiento de estos actores.</li> </ul>
16) Protección de las personas y el medio ambiente	<ul style="list-style-type: none"> <li>La CSS toman en consideración temas transversales como género, derechos humanos, medio ambiente, multiculturalidad.</li> </ul>

**Fuente:** Elaboración propia con base en NeST (2015) y Besharati y Rawhani (2016).

El Convenio Básico de Cooperación Técnica de 1996 establece que en la ejecución de programas y proyectos las partes deben apoyar la participación de organismos y entidades de los sectores público, privado y social, así como de universidades e instituciones de investigación científica y técnica (artículo 1). Como podrá observarse en esta sección, en la práctica de la cooperación México-El Salvador esto se cumple parcialmente.

Gran parte de los funcionarios entrevistados, tanto mexicanos como salvadoreños, comentaron que es complicado que actores no gubernamentales participen debido a la forma en que se lleva a cabo la cooperación técnica bilateral, es decir, está dirigida principalmente al fortalecimiento institucional y se desarrolla entre dependencias gubernamentales en el marco de las Comisiones Mixtas. Por esto, la participación de actores no estatales o no centrales se da en pocos casos.

Algunos ejemplos que pueden mencionarse en este marco de análisis, no entran en la modalidad bilateral sino más bien en la triangular y la regional. En el proyecto Fortalecimiento de la Cadena del Cacao en El Salvador, además del INIFAP y USAID (Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional) también participan organizaciones de la sociedad civil como la *Catholic Relief Services (CRS)* y las capacitaciones han llegado a otros eslabones de la cadena, como a productores y procesadores. En el proyecto *Prevención de la Migración no Acompañada de Niñas, Niños y Adolescentes, en comunidades de origen del Triángulo Norte de Centroamérica*, participa la *GIZ* (agencia de cooperación alemana) junto con la organización *Save the Children*. En el plano regional, *Mesoamérica sin Hambre* es un buen ejemplo de la activa participación y apropiación alcanzada por las alcaldías salvadoreñas que participan, incluso, con recursos financieros en los proyectos de este programa (para mayores detalles sobre estos tres proyectos ver anexo 2).

En los proyectos bilaterales no se cuenta con la participación de actores no gubernamentales/no centrales en alguna fase del ciclo del proyecto, a diferencia de los proyectos de cooperación triangular, donde únicamente participan centros de investigación del sector público y universidades (por ejemplo, la Universidad de El Salvador en el Proyecto de Técnicas de Espectroscopia Óptica o el IPN en proyectos varios con el MINEC).



De manera particular, estos actores no centrales/no gubernamentales están presentes en la ejecución de las actividades como beneficiarios de las capacitaciones, por ejemplo, mediante la participación de cooperativas y pequeños productores ganaderos en el Proyecto de Alimentación Sostenible para el Ganado Bovino (véase anexo 2). Asimismo, se registró la participación de un gobierno local mexicano en el proyecto de Planificación de Recursos Hídricos, en donde las características similares que comparte el Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de León, Guanajuato (SAPAL) con la ANDA (a pesar de ser ésta una institución nacional) favorecieron la capacitación de los expertos salvadoreños en su pasantía en México (véase anexo 2).

En lo que concierne al indicador 16, la protección de las personas y el medio ambiente, cabe resaltar que el medio ambiente es uno de los sectores prioritarios de la asociación bilateral y se han implementado variados proyectos en esta área. Este caso no se repite en otros temas como derechos humanos, género y multiculturalidad, los cuales no registran ningún proyecto en el Programa actual. No obstante, funcionarios de la DGCD entrevistados mencionaron que han incluido en la cooperación con México un sector adicional y novedoso de colaboración que busca la implementación de proyectos en temas transversales como género, derechos humanos e inclusión social.

En suma, esta dimensión registra una baja eficacia debido a la falta de participación de actores no gubernamentales/no centrales en las distintas fases del ciclo del proyecto y por la carencia de mecanismos que propicien su participación.

#### **F) ASOCIACIONES EFICIENTES**

El cuadro 10 muestra la dimensión de asociaciones eficientes con los 4 indicadores que la componen y el contenido de los mismos.

***Cuadro 10: Asociaciones eficientes***

<b>INDICADORES</b>	<b>CONTENIDO</b>
17) Flexibilidad y adaptación a los contextos locales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La CSS es flexible y se adapta al contexto local.</li> <li>• Existencia en los proyectos de elementos específicos al contexto local.</li> </ul>
18) Eficiencia en tiempos y costos, burocracia reducida	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eficiencia en tiempos y costos en la implementación de los proyectos (entre lo planificado y lo ejecutado)</li> <li>• Inexistencia de retrasos burocráticos.</li> </ul>
19) Coordinación y complementariedad	Coordinación y complementariedad: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Entre las agencias nacionales del país proveedor</li> <li>• Con otros socios del desarrollo</li> <li>• Entre los dos socios de la cooperación</li> </ul>
20) Coherencia de políticas para el desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La política exterior y doméstica del proveedor de CSS no afectan de forma negativa a otros países en desarrollo.</li> </ul>

**Fuente:** Elaboración propia con base en NeST (2015) y Besharati y Rawhani (2016).

Como se pudo observar en la dimensión de apropiación nacional al inicio de esta sección, los proyectos son definidos por las contrapartes salvadoreñas por lo que parten de sus prioridades nacionales y necesidades de cooperación. Ante esto, las instituciones cooperantes mexicanas revisan los proyectos y aceptan participar en los mismos si cuentan con las capacidades, conocimientos, recursos, etc. para proveer la colaboración solicitada; lo anterior refleja que la correspondencia de los proyectos al contexto local salvadoreño se garantiza desde su formulación. De acuerdo con técnicos entrevistados de ambos países, la adaptación al contexto local busca asegurarse al momento de la elaboración de los planes de trabajo y la realización de las asesorías, de modo que éstas sean pertinentes para las necesidades y prioridades salvadoreñas. No obstante, en ocasiones por problemas de comunicación, de coordinación y cambios de último minuto, se ha dado el caso de que los expertos brindan asesorías en temas distintos a los inicialmente acordados (por ejemplo: Proyecto de Hortalizas y Granos Básicos, véase anexo 2) (indicador 17).

Como se tuvo ocasión de mencionar en el apartado 3.4, uno de los principales factores que condicionan la ejecución y finalización de gran parte de los proyectos aprobados, es la existencia de problemas de comunicación y coordinación entre las partes (deficiencia en tiempos y presencia de retrasos burocráticos, indicador 18). En casi todas las entrevistas realizadas, los funcionarios tanto mexicanos como salvadoreños estuvieron de acuerdo en que aquellos proyectos que se encontraban detenidos, sin registrar actividades, cancelados o dados de baja se debía a la falta de una comunicación apropiada entre las partes, lo que afectaba la coordinación entre las mismas (indicador 19).

Lo anterior se explica, en parte, por la incapacidad de las instituciones de alcanzar acuerdos en torno a las fechas de ejecución de las actividades: la Embamex fija un plazo de 3-4 semanas para aprobar un proyecto y cumplir con los trámites administrativos correspondientes antes de la realización de su primera actividad, exceder este plazo implica que se retrase la ejecución de los proyectos y tener que reprogramarlos una y otra vez.

Otro factor es la falta de comunicación entre los funcionarios y los enlaces técnicos, principalmente para hacer coincidir las fechas administrativas con las técnicas (por ejemplo, ciclos agropecuarios que se dan en determinadas épocas del año), así como para expresar claramente entre ellos las reglas del juego (lineamientos operativos establecidos incluso en el Convenio de CTyC). Esta problemática, que ha llevado, en muchas ocasiones, a malos entendidos sobre las responsabilidades de cada parte y también causa retrasos o afecta negativamente la ejecución de los proyectos.

A pesar de lo anterior, es de destacarse la existencia de canales oficiales de comunicación que contribuyen a la coordinación entre las partes, los cuales siguen un curso formal que va en ambos sentidos, como puede observarse en el siguiente cuadro:

**Cuadro 11: Canales oficiales de comunicación para la cooperación México - El Salvador**

MÉXICO	EL SALVADOR
Área técnica de institución cooperante mexicana (por ejemplo, INIFAP)	Área técnica de institución ejecutora salvadoreña (por ejemplo, Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal-CENTA)
Coordinación de Relaciones/Cooperación Internacional de la misma institución (por ejemplo, SAGARPA)	Coordinación de Relaciones/Cooperación Internacional de la institución nacional salvadoreña (por ejemplo, MAG)
AMEXCID – Embamex	DGCD de El Salvador

Fuente: elaboración propia

Las contrapartes siempre tratan de funcionar dentro de este esquema y de respetar los canales establecidos, sin embargo, a pesar de la institucionalidad y formalidad del mismo, éste resulta muchas veces tardado y burocrático pues, para que las partes técnicas de uno y otro lado puedan alcanzar acuerdos (por ejemplo, fechas de implementación), deben pasar por el resto de intermediarios que generalmente demoran en responder, lo que agota las fechas establecidas por la misma Embamex para la aprobación del proyecto y retrasa la ejecución. A partir de esto, funcionarios salvadoreños entrevistados sugieren la posible apertura de canales directos de comunicación entre áreas y enlaces técnicos que agilicen la toma de decisiones, una vez alcanzados los acuerdos éstos pueden insertarse en el canal oficial para su aprobación por el resto de las áreas involucradas (indicador 18).

En lo que respecta al indicador 20, no fue identificado algún factor que cuestionara la coherencia de políticas por parte de México en su cooperación con El Salvador en el marco específico del Programa 2014-2016; no obstante, durante el trabajo de campo realizado en El Salvador, se notó que uno de los factores que podrían contraponerse a la estrecha relación colaborativa y de hermandad entre ambos países son las medidas de política migratoria tomadas por México, las cuales exigen visado a los nacionales salvadoreños y en muchos casos complicado de obtener.

Adicionalmente, en opinión de los funcionarios salvadoreños entrevistados, a pesar de los esfuerzos para incluir temas transversales como derechos humanos, género y derechos de los pueblos indígenas, los temas más políticos, como seguridad y migración, pueden generar cuellos de botella en áreas que van más allá de la cooperación.

En suma, si bien la adaptación y flexibilidad al contexto local aportan eficacia a la cooperación México-El Salvador, ésta se ve cuestionada por la existencia de retrasos burocráticos y problemas de coordinación y comunicación que condicionan incluso la ejecución misma de los proyectos.

De acuerdo con las consideraciones anteriores, en el siguiente capítulo se presenta un balance general de la eficacia de la cooperación mexicana a partir del análisis realizado en cada una de estas 6 dimensiones. Para concluir este apartado, por ahora únicamente se menciona que este análisis estuvo basado en las principales características institucionales, operativas y normativas de la cooperación México-El Salvador, a partir del esquema de cooperación establecido y coordinado por la AMEXCID y la DGCD, el cual, alberga la mayor parte de las iniciativas cooperativas.

No obstante lo anterior, pueden encontrarse ciertas particularidades en la forma en la que cada institución coooperante mexicana realiza cooperación con su contraparte salvadoreña en sectores específicos, además de diferentes problemáticas particulares a cada uno de ellos. Por ejemplo, hay instituciones mexicanas más activas y comprometidas con la CID que otras, lo que se refleja en la comunicación constante que establecen con las contrapartes salvadoreñas, la rápida respuesta y la continuación de la cooperación a través del tiempo (de acuerdo con funcionarios de la ANDA un ejemplo en estos casos podría ser la CONAGUA o la PROFECO en su estrecha colaboración con la Defensoría del Consumidor), pero hay otras instituciones que no cumplen con estas condiciones.

Si bien es cierto que se reconoce que las instituciones son independientes, también lo es que la AMEXCID posee el rol coordinador y aglutinador de las actividades de cooperación, por lo que podrían realizarse mayores esfuerzos para garantizar una mayor estandarización de la oferta mexicana, que las buenas prácticas de unas instituciones sean también implementadas por el resto y que las lecciones aprendidas sean externalizadas y compartidas entre todas las instituciones de la APF que llevan a cabo iniciativas de cooperación.

## 4. RESULTADOS Y CONCLUSIONES

### 4.1. MÉXICO COMO PROVEEDOR DE COOPERACIÓN SUR-SUR

De acuerdo con funcionarios de la Dirección General de Planeación de la AMEXCID entrevistados para este estudio, México “sí cuenta con una estrategia definida para guiar su rol como actor de la CID”, la cual se basa, entre otros factores, en la calidad frente a la cantidad de la cooperación ofertada, la revitalización de la CID recibida y el liderazgo en foros regionales y globales. Esta estrategia evidencia el interés por promover el papel de México como proveedor de CSS pero al mismo tiempo continuar fortaleciendo su rol como país dual. Sin embargo, queda la duda de si el objetivo de la AMEXCID por posicionar a México como un proveedor importante de CSS es también compartido por la SRE, pues quizá esta política de cooperación –y su estrategia– sea desconocida y no tan relevante para el gobierno federal.

Ante estos planteamientos y a partir de la estrategia identificada, se considera que México puede ubicarse como un proveedor relevante de CSS en la región latinoamericana en general y centroamericana en particular, debido a:

- a) El significativo número de iniciativas que desarrolla (ver sección 1.2 y anexo 1)
- b) El valor cualitativo y alta apreciación que los países beneficiarios, incluido El Salvador, asignan a la cooperación técnica mexicana
- c) Las similitudes geográficas, culturales y lingüísticas que comparte con sus socios regionales, particularmente con los centroamericanos, lo que hace que la cooperación mexicana sea bienvenida y valorada por estos, tanto ante otros proveedores latinoamericanos como de otras regiones del mundo
- d) La posición de influencia política y económica que tiene el país a nivel regional

Igualmente, funcionarios salvadoreños entrevistados resaltaron que el enfoque que distingue a México de otros países proveedores de cooperación se basa en su particular esquema de funcionamiento que establece lineamientos operativos y de ejecución específicos, y que busca generar convergencia entre las áreas que atiende a través de su cooperación bilateral y aquellas impulsadas en su agenda regional de colaboración. Asimismo, los funcionarios resaltaron la solidez de la cooperación mexicana para cumplir con los compromisos asumidos con El Salvador a través del tiempo, más allá de dificultades internas o de alguna otra índole, cuestión que no todos los proveedores del Sur logran mantener.

No obstante, como ya se mencionó en el apartado 3.3, la mayor parte de la cooperación mexicana cuantificada por la AMEXCID para el 2011, 2012 y 2013 representa los gastos realizados en contribuciones a organismos internacionales (en los primeros dos años superiores al 60%), mientras que las actividades directas de cooperación al desarrollo, como la cooperación técnica-científica y educativa-cultural, ocupan en conjunto porcentajes menores al 10% del gasto total en CID en 2011-2013. A lo anterior se suma una cooperación financiera que se ve inflada por la condonación excepcional de la deuda a Cuba en 2013.

Estos montos, además del enfoque mexicano en la cooperación técnica, han permitido la apertura del debate en torno a la pertenencia de México al grupo de proveedores de CSS, pues es más pequeña que otras modalidades de CSS y también es realizada por casi todos los países del Sur Global. Para ciertos expertos, como Neissan Besharati y Juan Pablo Prado (en entrevista realizada para este estudio) México podría considerarse más bien un socio del Sur en los términos descritos por Gerardo Bracho (2015),<sup>38</sup> ubicándose junto a países como Colombia, Argentina y Perú, “sin alcanzar los niveles de cooperación de los países BRICS”.

Neissan Besharati considera que la cooperación que oferta México a sus socios del desarrollo (restringida

38 Para Bracho (2015) casi todos los países del Sur, incluidos aquellos que son pobres, comparten conocimientos y proveen cooperación técnica los unos a los otros, lo que les permite a todos ellos constituirse en “socios del Sur” dentro de la CID, mientras que entre los “proveedores del Sur” se encuentran únicamente aquellos países que cuentan con riquezas y capacidades incrementadas, que han asumido ciertas responsabilidades globales y que proveen cantidades crecientes de cooperación para el desarrollo (muchas de éstas a través de formas innovadoras).

mayoritariamente a la cooperación técnica y a pequeños proyectos de colaboración como asesorías, capacitaciones, pasantías e intercambios) es muy modesta para ser considerado un proveedor del Sur (de acuerdo con la AMEXCID fue de \$551.5 mdd anuales en 2013), ya que los países que, de acuerdo con Besharati, se asumen seriamente como tales “son aquellos que proveen más de mil millones de dólares estadounidenses al año en materia de financiamiento para el desarrollo, como es el caso de los países BRICS”<sup>39</sup> y se enrolan en proyectos de desarrollo de mayor envergadura. Sin embargo, estas afirmaciones deben ser matizadas, ya que existen países donantes del CAD que otorgan menos de mil mdd en concepto de AOD, lo cual no impide que se constituyan como donantes relevantes de ayuda oficial.<sup>40</sup>

Además de esto, funcionarias de la Dirección General de Planeación de AMEXCID consideran necesario superar el enfoque que busca la monetarización excesiva de la cooperación para el desarrollo, pues esto no permite ver la calidad y los importantes resultados de la cooperación mexicana; aunado a la carencia de recursos disponibles para incrementar los montos que México asigna a su cooperación, lo que no significa que con los recursos escasos no se alcancen los resultados deseados y la satisfacción de los beneficiarios.

En esta línea, a partir de las entrevistas realizadas a las contrapartes salvadoreñas, se reconoce que la cooperación mexicana resulta de gran valor para los países beneficiarios, pues tienen en gran estima las capacidades técnicas e institucionales de México y de las cuales pueden aprender y compartir. Al mismo tiempo, también se insiste en que, gracias a las capacidades técnicas y económicas, y a la “superior” posición regional que posee el país, se esperaría mucho más de México

como socio cooperante, es decir, que pueda asumir una responsabilidad mayor ante sus vecinos de menor desarrollo más allá de la cooperación técnica ofertada.

En este sentido, los avances en el marco institucional y jurídico de la cooperación mexicana, ya abordados anteriormente, permiten la existencia de mejores condiciones para que México asuma mayores responsabilidades en su papel como proveedor del Sur. Por ejemplo, mediante la posición asignada a la CID en el PND 2013-2018 como uno de los cuatro objetivos principales en los que se basará una política exterior mexicana constructiva y activa al servicio del interés nacional en la promoción de México como un “actor global activo, responsable y comprometido” (Gobierno de la República, 2013, p. 99).

Sin embargo, deben ser tomadas medidas adicionales que garanticen la existencia de una verdadera estrategia y política de Estado en materia de CID que garanticen objetivos claros y una continuidad más allá de coyunturas y funcionarios específicos, como podría ser el impulso dado por Gina Casar como directora ejecutiva de la AMEXCID, el cual debería mantenerse aún después de su mandato.

En suma, México es un país proveedor de CSS que posee un lugar destacado en el mundo de la cooperación internacional y el desarrollo, debido a su propia naturaleza como PRM y a los esfuerzos que ha venido emprendiendo como oferente de CID. Sin embargo, por su misma naturaleza, capacidades y ventajas comparativas, desde este estudio se considera que México podría asumir un rol aún más activo en la CSS, de modo que ésta pueda constituirse en un instrumento eficaz, no sólo en la promoción del desarrollo interno y de los intereses de política exterior de nuestro país, sino también, pueda hacer frente a las responsabilidades que debe asumir en el cumplimiento de la agenda de desarrollo internacional. Estas mismas características de México, que evidencian el desbalance existente entre su tamaño e influencia como país privilegiado del Sur y la cooperación al desarrollo que en realidad oferta, ponen también en evidencia las grandes potencialidades que México posee para constituirse en un proveedor del Sur más activo.

39 De los países del Sur Global, China provee las mayores cantidades de ayuda al desarrollo, seguida por la India, Brasil y Sudáfrica, particularmente entre los años 2006 y 2013 (UNDP, 2016). Por ejemplo, los flujos concesionales brutos (similares a AOD y otros flujos oficiales) de China e India a otros países en desarrollo fueron de \$3,009 mdd y \$1,257 mdd, respectivamente, en 2013 (UNDP, 2016, p.26). Sudáfrica, por su parte, proveyó más de mil mdd únicamente a la República Democrática del Congo de 2011 a 2015, aproximadamente \$181 mdd en 2008 (año cumbre)(Besharati y Rawhani, 2016, p.19).

40 Un ejemplo de este caso es Luxemburgo, el cual en 2015 aportó 360 mdd en AOD, pero dicha cantidad representó 0.93% de su INB, ubicándose, sólo después de Suecia y Noruega, entre los principales donantes del CAD según el porcentaje de su INB invertido en ayuda oficial (OECD, 2016a).

## 4.2. HALLAZGOS: CALIDAD Y EFICACIA DE LA COOPERACIÓN MEXICANA CON BASE EN LA METODOLOGÍA NEST

Derivado del análisis realizado el apartado 3.4, se desprende que los principios de la CSS, que recoge la metodología de NeST en sus dimensiones e indicadores, están presentes en la cooperación bilateral México-El Salvador, más sin embargo se observan de forma desigual, presentando mayor calidad y eficacia en unas dimensiones que en otras, lo que condiciona la completa eficacia de la misma.

Al respecto, se identificaron como principales factores de eficacia: 1) relación horizontal entre las partes; 2) desarrollo de capacidades como eje rector de la asociación; y, 3) apropiación nacional como principio base de la misma. No obstante, existen importantes desafíos en los que ambos países deben trabajar para mejorar la eficacia de sus acciones colaborativas y garantizar un nivel más alto de ejecución de los proyectos, a saber:

- a) Carencia de mecanismos que garanticen actividades adecuadas de monitoreo, evaluación, seguimiento y rendición de cuentas
- b) Retrasos burocráticos y problemas de comunicación y coordinación
- c) Incipientes mecanismos de transparencia y acceso a la información
- d) Falta de inclusión en todas las fases del ciclo del proyecto de actores no centrales/no gubernamentales

Si bien fue posible observar lo anterior con mayor detalle en la sección 3.4, a continuación se identifican de una manera más concreta los hallazgos de esta investigación con base en cada dimensión, lo que se complementa con un análisis de fortalezas, áreas de oportunidad, posibles amenazas y aprendizajes (apartado 4.4).

**Apropiación Nacional.** En este informe se evidencia la adecuada apropiación de la cooperación que le oferta México a El Salvador. Se evidencia que México es un socio cooperante que respeta y toma en cuenta las prioridades nacionales de su socio. La existencia de marcos jurídicos e institucionales apropiados,

principalmente del mecanismo de las Comisiones Mixtas, favorece la apropiación y alineación de los proyectos (en su definición y aprobación) a los planes nacionales de desarrollo de ambos países, lo que también se da en concordancia con las capacidades mexicanas y se garantiza la naturaleza del enfoque bajo demanda (*demand-driven*) de esta asociación. Igualmente se comprobó la no condicionalidad política o económica de la cooperación mexicana hacia El Salvador, siendo ésta reconocida por los socios salvadoreños.

**Horizontalidad e Igualdad.** En lo que concierne al indicador de toma de decisiones y recursos compartidos, se observa que el mecanismo de las Comixtas y el esquema de costos compartidos en la relación bilateral México-El Salvador, favorece una relación de mayor horizontalidad entre las partes así como el involucramiento activo y responsable de ambos socios. Sin embargo, esta participación institucional y financiera es frágil y podría representar una “trampa” de la horizontalidad, pues si se da el caso de que el socio receptor no cuente con las posibilidades para asumir estos compromisos -sobre todo financieros- el socio proveedor podría ser quien asumiese esta responsabilidad para no castigar la horizontalidad, flexibilizando así este criterio. Es entonces quizá más relevante plantear la horizontalidad en tanto exista una comunicación fluida y en condición de igualdad entre las partes así como de confianza, comunicación, entendimiento mutuo y trabajo conjunto, como se evidencia con el indicador 5 de esta dimensión.

**Desarrollo de capacidades.** En los proyectos de cooperación de la asociación México-El Salvador se evidencia que el principal objetivo es promover el desarrollo de capacidades, todos los proyectos de cooperación bilateral estudiados se enfocaron en el intercambio de conocimiento y tecnología. Este intercambio y fortalecimiento institucional es el “sello” de la cooperación mexicana, siendo altamente valorado por El Salvador, que lo reconoce con mayor valor frente a los donantes tradicionales. Por otro lado, aunque desde el gobierno mexicano se busca que los proyectos sean replicables y sustentables a través de la capacitación y la transferencia de conocimientos, hasta ahora, en el esquema bilateral de cooperación, no existen mecanismos que garanticen la sustentabilidad de los proyectos implementados, lo cual pone en riesgo el proyecto y sus resultados; aunque algunos proyectos han reportado visitas o comunica-



ciones posteriores a la finalización del proyecto a fin de dar continuidad y seguimiento, esto no es ni ha sido un proceso sistematizado.

**Rendición de cuentas y transparencia.** Tanto México como El Salvador cuentan con mecanismos y procesos oficiales e institucionales para favorecer la rendición de cuentas y la transparencia: RENCID y SICDES, respectivamente, los cuales son plataformas que permiten conocer su flujo de cooperación. Sin embargo, el acceso a la información aún representa para ambos países un área de oportunidad. Lo mismo ocurre con los procesos de evaluación y monitoreo, en donde se observan esfuerzos pero los avances resultan incipientes y/o se encuentran en fases piloto, como en el caso de México en que AMEXCID puso en marcha una metodología de evaluación en 2015 pero sus resultados aún se esperan. Esta dimensión presenta grandes retos para la eficacia de la asociación México-El Salvador así como para la cooperación mexicana en general, ya que, a pesar de los avances, aún no se cuentan con mecanismos claros en este ámbito.

**Asociaciones inclusivas y participación múltiple.** Debido a la naturaleza de la cooperación técnica bilateral, es complicado que actores no gubernamentales participen en ella, pues está dirigida principalmente al fortalecimiento institucional y orientada a dependencias gubernamentales en el marco de las Comisiones Mixtas. Si bien en los marcos jurídicos e institucionales de la relación bilateral se establece que en la ejecución de programas y proyectos las partes deben apoyar la participación de organismos y entidades de los sectores público, privado, social, universidades e instituciones de investigación científica y técnica, en la práctica de la cooperación México-El Salvador esto se cumple parcialmente. Además, aunque temas como el medio ambiente y/o la protección de las personas son abordados en los proyectos de esta asociación, otros que también son relevantes como derechos humanos, género y/o multiculturalidad no se registran en ningún proyecto en el último programa de cooperación México-El Salvador. Por tanto, esta dimensión parece ser débil tanto por la falta de participación de actores no gubernamentales y ausencia de mecanismos que propicien su participación activa en los proyectos, así como la inclusión y diversidad de temas orientados al desarrollo y que se marcan en la agenda de los ODS.

**Asociaciones eficientes.** Si bien se observa una constante comunicación entre los actores partes del proyecto, también se reconoció que ésta, muchas veces, resulta ineficiente, obstruyendo la adecuada ejecución del proyecto en los tiempos estimados y, en algunos casos, incluso inhibe el logro de resultados, suspendiendo y/o cancelando el proyecto. Al respecto, la existencia de posibles retrasos burocráticos y problemas de coordinación y comunicación condicionan la ejecución y programación de los proyectos a pesar de que estos puedan cumplir con el resto de dimensiones (horizontalidad, apropiación, desarrollo de capacidades, etc.).

### 4.3. LA COOPERACIÓN MEXICANA: FORTALEZAS, ÁREAS DE OPORTUNIDAD, AMENAZAS Y APRENDIZAJES

La cooperación entre México y El Salvador se ha ido construyendo de la mano del proceso de institucionalización de la cooperación mexicana, por lo que se trata de un proceso de constante aprendizaje, cambio y mejoría. Actualmente, se reconoce un marco institucional más robusto, enfocado y alineado a las necesidades del país socio. No obstante, a pesar de la institucionalidad, resulta evidente que la eficacia aún es materia pendiente y que falta verse beneficiada por este marco institucional amplio. Al respecto, se considera adecuado plantear algunas fortalezas, áreas de oportunidad, amenazas y aprendizajes, con el objetivo de que se trabaje a favor, no sólo de encontrar mejoras institucionales, sino de mejorar el proceso de operación y su eficiencia.

#### FORTALEZAS

- **Adecuada sinergia y correlación entre capacidades y necesidades técnicas.** No cabe duda de la correlación existente entre las necesidades y las capacidades técnicas que México puede proveer a países socios como El Salvador. Técnicamente hay una conexión muy importante y valiosa, lo que motiva la construcción de redes técnicas y positivas que permiten no sólo cumplir con los objetivos previstos en cada proyecto, sino incluso tener mejores resultados y querer continuar con la relación de cooperación en fases posteriores.



- **Sensibilización e involucramiento de los técnicos en la cooperación.** La cada vez mayor oferta de cooperación de México está ayudando a que los técnicos mexicanos que brindan sus experiencias y conocimientos en el exterior se reconozcan a sí mismos como “agentes de cambio”, encontrándose motivados en mejorar, no sólo sus labores profesionales al interior de las instituciones en las que laboran, sino incluso en encontrar otras formas de optimizar su trabajo a fin de que éste ayude y enriquezca a otros.
- **Cooperación solidaria y fraterna que motiva el trabajo conjunto.** El proveer cooperación ha permitido ampliar la perspectiva y experiencia de los profesionales mexicanos y de los países socios. Se ha encontrado evidencia en la mayoría de los proyectos revisados y de acuerdo con las personas entrevistadas, que posterior a la conclusión de las iniciativas de cooperación se logran consolidar lazos de fraternidad, solidaridad y cooperativismo entre las instituciones y el personal involucrado, motivando con ello una mayor red de conocimiento y de experiencias compartidas que puede favorecer encontrar soluciones conjuntas para problemas comunes.
- **Rasgos culturales compartidos, soluciones conjuntas.** El compartir características culturales, un idioma común y realidades y problemáticas sociales similares, facilita las acciones de cooperación entre México y países socios como El Salvador, y motiva una mayor apropiación y adecuación de los proyectos a los contextos específicos. Aunado a ello, la cercanía geográfica parece hacer más eficiente esta cooperación -incluso frente a la Norte-Sur-, en tanto que conlleva menores costos de traslado, traducción y de diagnósticos de la realidad en la que se compartirá la experiencia.

## ÁREAS DE OPORTUNIDAD

- **Falta de un presupuesto, diálogo con la SHCP y voluntad política.** La falta de recursos financieros merma muchas oportunidades que México puede desarrollar como país proveedor de cooperación. Aquí se mencionan dos: la primera es la necesidad de garantizar, de manera sistemática, las acciones de gestión, seguimiento y monitoreo de proyectos, así como de evaluación de resultados e impacto a

fin de conocer el valor agregado que se producen en cada uno de ellos. La segunda es incrementar su responsabilidad como socio cooperante de la región en tanto haga mayores contribuciones al objetivo del desarrollo compartido. Al respecto, expertos advirtieron que este rubro responde más a una cuestión de voluntad política que de recursos económicos existentes.

- **Mecanismos de rendición de cuentas, M&E y sustentabilidad.** A pesar de la institucionalidad de la asociación de cooperación México-El Salvador, la falta de mecanismos que garanticen la rendición de cuentas entre las partes, el monitoreo y evaluación de los proyectos y programas y la sustentabilidad de las iniciativas implementadas, cuestiona la eficacia de la cooperación bilateral. En este sentido, la institucionalidad existente podría motivar el establecimiento de mecanismos de este tipo.
- **Coordinación y comunicación interinstitucional.** Mejorar los canales de comunicación compartiendo la información a todos los niveles de las partes implicadas –coordinadores, ejecutores y técnicos– puede contribuir, de acuerdo con el personal técnico entrevistado, a la implementación del proyecto. La existencia de coordinación y comunicación que garantice compartir información a través de plataformas virtuales donde las partes estén al tanto del avance del proyecto, haría, quizá, más eficiente la gestión y ejecución.

## AMENAZAS

- **Fortalecimiento institucional y reducción de rotación.** Diversos actores, tanto mexicanos como salvadoreños, expresaron su preocupación por el alto nivel de incumplimiento de los proyectos previstos en los Programas de Cooperación 2012-2014 y 2014-2016. Desde las instituciones salvadoreñas se reconoce que una de las limitantes del retraso en la implementación es la alta rotación de personal que se sufre en las instituciones, rotación que se da no sólo a nivel técnico sino incluso a nivel dirección, lo que retrasa las gestiones correspondientes.
- **Socializar lineamientos operativos y procesos administrativos.** Posibles fricciones durante la eje-

cución de los proyectos parecen aludir, principalmente, a aspectos administrativos y burocráticos. Si bien México es un cooperante relevante en la región desde tiempo atrás, en el pasado en la práctica se carecía de protocolos o marcos institucionales; actualmente, algunos técnicos no se encuentran familiarizados con los procesos de reciente instauración, por lo que resulta clave que exista una labor de socialización de los procesos administrativos y operativos a fin de que haya un conocimiento expreso sobre estos lineamientos, ayudando a la ejecución del proyecto.

## APRENDIZAJES

- **Recursos financieros y partidas presupuestarias destinadas a la cooperación.** Hay evidencia de una constante alusión a los problemas presupuestarios a los que se enfrentan los técnicos que viajan a compartir sus experiencias y conocimientos. Las personas entrevistadas mencionaron que, en ocasiones, no cuentan con una adecuada financiación para cubrir los gastos de viáticos, hospedaje y de salud (cuando se requiere); esta situación merma el incentivo de los técnicos para viajar a realizar esta cooperación, pudiendo demeritar la calidad de la misma. Esta situación alude, de igual forma, al compromiso mutuo que adquieren las partes para cumplir con la contrapartida correspondiente.
- **Involucrarse desde el más alto nivel a favor de la sostenibilidad del proyecto.** Resulta fundamental que desde el más alto nivel exista una participación activa en el proyecto. La implicación de las direcciones y ejecutivos de las dependencias gubernamentales es clave para garantizar una “hoja de ruta” para compartir y poner en práctica los conocimientos y experiencias compartidas. Es fundamental que el proyecto continúe más allá de los entregables finales apoyando actividades de investigación y mejora permanente, pudiendo con ello disminuir la dependencia que se tiene de la tecnología y/o conocimiento de los países más desarrollados. La cooperación no debería ser el fin sino el medio.
- **Participación de las partes técnicas en el diseño y toma de decisiones.** El trabajo en conjunto entre las áreas técnicas y políticas lleva a mejores resultados.

Se considera que, algunas veces, estos procesos se realizan desde oficinas de alto nivel evadiendo las líneas de comunicación con la parte técnica, siendo éstas las que suelen tener mejor identificadas las necesidades, requerimientos y capacidades específicas. Resulta clave este trabajo conjunto a fin de que las acciones de cooperación sean más enfocadas y eficaces.

- **Mayores recursos (humanos y financieros) dedicados a datos.** Dada la cada vez mayor oferta de cooperación mexicana y la exigencia de los procesos desencadenados para su seguimiento, monitoreo y evaluación, se hace necesaria una mayor atención en los recursos destinados a estas tareas para contar con sistemas útiles de registro, seguimiento y evaluación que permitan hacer un uso eficiente de la información buscando una mejora constante.

## **Gráfico 6: LA TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN DE LA COOPERACIÓN DE MÉXICO**

En los capítulos anteriores se inició ya una revisión de los principales mecanismos de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas de la cooperación mexicana, particularmente de los avances registrados en la implementación del SICID y del RENCID. Estas herramientas refieren a la existencia en México de un sistema nacional de gestión de la información en materia de CID aunque aún en construcción. Este sistema se complementa con la existencia de la misma LCID, con mandatos específicos en materia de transparencia y rendición de cuentas (Art. 10 fracc. VIII, Art. 12, 19 fracc. 12, Art. 27, 29- 32). A estos mecanismos puede también agregarse la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como los instrumentos que al amparo de ésta, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) pone a disposición de los ciudadanos para acceder a la información pública.

Los mecanismos mencionados representan importantes avances dignos de ser reconocidos, sin embargo, se considera que aún persisten desafíos en la transparencia y acceso a la información de la CID mexicana que resulta conveniente identificar y atender. Así, la publicación de información en el RENCID para los años 2011, 2012 y 2013, en la página web de la AMEXCID, es un buen ejercicio que permite el acceso a datos agregados e información con cierto grado de sistematización sobre las actividades de cooperación; empero, es necesario que sean públicos mayores detalles sobre los proyectos y acciones implementadas, con miras a favorecer no sólo la transparencia sino también la rendición de cuentas.

Para la realización de esta investigación fue realizada una solicitud de información, a través de la Plataforma Nacional de Transparencia del INAI, sobre de las bases de datos del RENCID en relación con la cooperación otorgada a América Latina y el Caribe en los años 2013 y 2014, de modo que fuera posible obtener mayores detalles no disponibles en la página web, por ejemplo, la lista de proyectos de cooperación técnica (nombres, fechas, socios, descripción, montos, etc.), países beneficiarios de cooperación educativa, entre otros rubros que contempla el RENCID para el registro de información. La información fue proporcionada por la AMEXCID en la forma solicitada y dentro del tiempo establecido por la ley, sin embargo, recibir la información tomó alrededor de un mes y medio. Cabe mencionar que esta cuestión no depende sólo de la AMEXCID sino también de los lineamientos de acceso a la información del INAI (Ley de Transparencia), que establecen un plazo de hasta 20 días hábiles para recibir la información solicitada con la posibilidad de prórroga de hasta otros 20 días hábiles adicionales. En países como El Salvador, por otro lado, este plazo es de cinco días con posibilidad de prórroga únicamente por otros cinco.

De igual manera, para este estudio también se realizaron solicitudes a dependencias mexicanas y salvadoreñas para poder acceder a la documentación de los proyectos implementados. Si bien la mayor parte de los funcionarios se mostraron abiertos a compartir información y gracias a ello fue posible la redacción de este informe, el acceso oportuno y completo a ésta se vio condicionado por los tiempos de respuesta y amabilidad de cada funcionario; adicionalmente, la información se encontró fragmentada entre distintas dependencias y/o áreas, lo que hizo complicado, poco previsible, tardado y nada estandarizado el acceso a la información. Lo anterior se debe a que estos no están en realidad obligados a compartir la información y muchas veces se carece de una cultura de la transparencia (según mencionaron varios funcionarios), además de que se ven dificultados por sus mismas limitaciones de tiempo debido a sus labores diarias; a esto pueden agregarse las limitaciones en las capacidades técnicas de la AMEXCID, que aún enfrenta desafíos en el adecuado registro, cuantificación y sistematización de las acciones de cooperación.

Expertos académicos entrevistados para este informe coinciden con estos planteamientos y agregan que existe discrecionalidad en el acceso a la información de la CID mexicana, el cual depende del funcionario al que se le esté haciendo la solicitud y de quién sea la persona que la realice; de ahí que la discrecionalidad sea una de las principales características de la forma en la que la AMEXCID provee información; esta misma idea puede extenderse al resto de las instituciones de la APF, no obstante los mandatos de la LCID. Para estos expertos, el gobierno mexicano “reacciona” para cumplir los mandatos de la LCID en cuanto a la transparencia y acceso a la información sobre las actividades de cooperación, haciéndolo por tanto de una forma muy básica.

Lo anterior es una realidad presente no sólo en México sino que se extiende al grueso de la CSS. Los países proveedores de este tipo de cooperación, el nuestro incluido, deben realizar mayores esfuerzos para garantizar, en un primer momento, el adecuado registro y contabilización de sus actividades de cooperación y, en segundo término, mayores niveles de transparencia y mecanismos adecuados y simplificados que garanticen el acceso a esta información, asegurando con esto una mejor rendición de cuentas tanto entre socios de la cooperación como a sus ciudadanías respectivas.

#### 4.4. LECCIONES APRENDIDAS EN LA APLICACIÓN DE LA METODOLOGÍA DE NEST: HACIA EL PERFECCIONAMIENTO DE SUS CONTENIDOS

La aplicación de la metodología de NeST para el presente estudio permitió identificar algunas recomendaciones a fin de continuar con su mejora. Al respecto se mencionan las siguientes.

**1) Amplitud.** La metodología de NeST es muy amplia en los indicadores y preguntas guía que contiene. Esto puede resultar positivo porque permite abarcar de mejor manera en el análisis a los distintos factores necesarios para garantizar la eficacia de la CSS. Sin embargo, esta amplitud trae complicaciones a la hora de aplicar la metodología, por ejemplo, se requiere mucho tiempo al realizar entrevistas con base en todas las preguntas guía y sus contenidos. Asimismo, debido al amplio número de indicadores, resulta complicado realizar un análisis puntual de cada uno de ellos. Es por ello que para este estudio resultó más conveniente utilizar la versión de la metodología de NeST simplificada y con menor número de indicadores propuesta por Besharati y Rawhani (2016), donde cada sub-dimensión identificada por NeST es utilizada como indicador y cada indicador de la metodología original es considerado como componente definitorio y guía para el análisis.

**2) Niveles de análisis de los indicadores (nivel país/asociación y nivel proyecto).** La aplicación de la metodología de NeST resulta mejor a nivel país, sin embargo, gran parte de sus indicadores y preguntas guía se encuentra a nivel proyecto. Como el análisis de este caso de estudio se desarrolló a nivel país/asociación, fue necesario ajustar diversos indicadores y preguntas a este nivel, lo cual fue posible gracias a la misma flexibilidad de esta metodología. A pesar de esto, una de las complicaciones del análisis a nivel proyecto se debió a la dificultad de obtener información vasta y suficiente sobre proyectos específicos en un periodo corto de tiempo. No obstante, debe resaltarse que la existencia de indicadores y preguntas a nivel proyecto resultó muy útil para el análisis de proyectos específicos, lo que proveyó insumos que resultaron esenciales para la realización del análisis de la asociación de cooperación. Por otro lado, dado que para esta investigación se tomó como base el estudio de Besharati y Rawhani (2016), no fueron utilizadas di-

mensiones ubicadas en otros niveles de análisis que van más allá de la relación bilateral de cooperación, como es el caso de la dimensión de la “CSS en la arena global”; aunque algunos de sus indicadores, que fueron considerados pertinentes, se retomaron y ubicaron en dimensiones distintas como sucedió con la “coherencia de políticas”.

**3) Escala numérica.** Establecer una escala que permita asignar puntajes de evaluación y medición a cada dimensión e indicador podría ser una forma útil de arribar a conclusiones más sólidas y sistematizadas sobre la eficacia de la CSS, tanto en cada dimensión como a la hora de presentar conclusiones generales. Esto podría permitir una mayor sistematización de la información fragmentada obtenida en las diversas entrevistas realizadas.

**4) Falta de contenidos.** En la recopilación y análisis de información para esta investigación se identificaron otros factores que pueden contribuir al análisis de la eficacia de la asociación bilateral, los cuales no están incluidos como criterios de análisis en ninguna dimensión o si lo están aparecen en dimensiones distintas de las que se deseaba analizar en este informe. Por ejemplo, la realización de misiones conjuntas de diagnóstico, contenida en la dimensión de horizontalidad, puede ser también útil para el análisis de la apropiación nacional, de nueva cuenta la flexibilidad de la metodología permitió su adaptación. Asimismo, en este estudio fue necesaria la existencia de un único indicador que analizara la institucionalidad de la asociación (contenida en la metodología pero en indicadores diversos bajo dimensiones distintas), así como de otro indicador que analizara el grado de ejecución de los proyectos y programas, de modo que fuera posible reflexionar sobre los factores que favorecen u obstaculizan la implementación.

**5) Falta de pertinencia de algunos indicadores.** Si bien las sub-dimensiones de la dimensión de Alianzas Inclusivas resultaron pertinentes para la realización de este estudio de caso, los indicadores de empoderamiento y protección de las personas y el medio ambiente no lo fueron, de ahí que hubo necesidad de ajustar los contenidos de éstos al caso de estudio. No obstante, podría resultar necesario establecer principios básicos de aplicación de la metodología o una guía para la adecuada y estandarizada utilización de la misma.

### **6) Adecuación de la metodología a otras modalidades de cooperación más allá de la CSS bilateral.**

En la realización de este caso de estudio se identificaron diversos proyectos de cooperación triangular y regional, si bien el enfoque del estudio fue en la cooperación bilateral, estos proyectos proveyeron información importante para el entendimiento de la asociación México-El Salvador, de ahí la necesidad de considerarlos, aunque marginalmente, en el análisis. Ante esto, se considera relevante que NeST incluya como parte de su agenda de trabajo la adecuación o ampliación de su metodología de evaluación de la eficacia de la CSS bilateral a otras modalidades de cooperación como la triangular y la CSS triangular y regional, de modo que sus indicadores puedan responder a las características particulares de estas modalidades y su alcance se vea ampliado.

**7) Principios de la CSS.** Es positivo que la metodología se base en estos principios ya que recoge los principales componentes y características definitorias de la CSS, sin embargo, algunos principios permanecen en una situación de deber ser que es difícil de evaluar en la práctica, como el respeto a la soberanía nacional, la horizontalidad, igualdad o el beneficio mutuo. Adicionalmente, en muchas ocasiones la falta de cumplimiento de uno u otro no implica la existencia de asociaciones Sur-Sur poco eficaces, sino que, simplemente, refleja la realidad de las relaciones entre países por naturaleza asimétricas debido a sus diferentes grados de desarrollo o influencia política. Esta situación podría hacer necesario el establecimiento de especificaciones para aplicar la metodología de acuerdo con la naturaleza de los países socios.

No obstante las sugerencias mencionadas, la metodología de NeST para medir la eficacia de la CSS resultó pertinente y útil para la realización de este caso de estudio de CSS gracias a su flexibilidad, el alcance de sus contenidos y la pertinencia de los indicadores y sub-dimensiones. Confiamos en que los ajustes que actualmente se encuentran en proceso por la NeST serán de suma utilidad para su mejora, mayor solidez y la posible expansión de su uso tanto por parte de la academia como de otros actores relevantes.

## **5. REFLEXIONES FINALES Y LÍNEAS FUTURAS DE INVESTIGACIÓN**

A lo largo de los cuatro capítulos de este informe, fue posible ofrecer respuestas a las cuatro preguntas guía presentadas en la introducción a partir de los resultados obtenidos en esta investigación. Se concluye que la cooperación mexicana posee mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información que se encuentran en desarrollo, que presentan avances destacables pero al mismo tiempo importantes desafíos por atender. De igual manera, los principios de la CSS se encuentran presentes en la cooperación mexicana aunque de forma desigual, proveyendo unos una mayor eficacia a la práctica de la misma (apropiación, horizontalidad, desarrollo de capacidades, intercambio de conocimientos...) que otros (M&E, sustentabilidad, rendición de cuentas, transparencia, alianzas inclusivas...).

Estos principios definitorios de la CSS, identificados a partir del uso de la metodología de NeST y que guiaron el análisis del caso de estudio, mostraron la falta de eficacia de la cooperación mexicana en su camino hacia lograr una mayor y mejor ejecución de los proyectos implementados y hacia mejorar la calidad de la colaboración.

El análisis realizado en esta investigación permanece en el nivel de la evaluación de la eficacia de procesos y asociaciones de cooperación y no realiza evaluaciones de impacto en parte a causa de la falta de información existente en la CSS. Además, este caso de estudio analiza únicamente proyectos de cooperación técnica de pequeña escala y poca complejidad (pequeños recursos invertidos en no más de cinco actividades que constan únicamente de pasantías y asesorías), lo cual volvería complicada la realización de mediciones de impacto, de cambios o resultados, pues los factores que hay que identificar no sólo dependen de la cooperación mexicana sino de la aplicación de los conocimientos adquiridos por el socio receptor. Para lo anterior se requeriría mayor información disponible así como la ampliación del alcance de la investigación a proyectos de mayor envergadura y complejidad de modo que sea posible comenzar a realizar evaluaciones de impactos y resultados, un tarea que queda pendiente para futuras investigaciones.

Se espera que los resultados alcanzados en esta de in-

vestigación puedan contribuir a un diseño e implementación más eficaz y eficiente de la cooperación mexicana en general, pero particularmente, de la colaboración México-El Salvador, y que los funcionarios y actores participantes en la misma tomen en consideración los insumos proveídos con miras a atender las áreas de oportunidad existentes y mejorar su práctica colaborativa.

Finalmente, se espera que la realización de este caso de estudio a partir de la aplicación de la metodología de NeST y de la identificación de lecciones aprendidas y áreas de oportunidad en la utilización de la misma, pueda contribuir a los esfuerzos emprendidos en la actualidad con miras al perfeccionamiento de sus contenidos y a la ampliación de su aplicación en casos empíricos concretos.



## BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES CONSULTADAS

- Alcázar, M.A.; Barreto, L. El Mecanismo de Tuxtla y Centroamérica en la política exterior de México. *Revista Mexicana de Política Exterior*, 2000, vol. 61, p. 268-283.
- AMEXCID (2016). REGISTRO NACIONAL DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO (RENCID) 2014.
- AMEXCID-DG Planeación (2016) Entrevista realizada a la Dirección General de Planeación, 27 de julio de 2016, Ciudad de México.
- AMEXCID (2015). Cooperación Internacional para el Desarrollo otorgada por México en 2013. Dirección URL: <https://infoamexcid.sre.gob.mx/amexcid/ccid2013/tecnica.html> [consulta: 29 de julio de 2016].
- AMEXCID (2013). REGISTRO NACIONAL DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO (RENCID). Proyectos de Oferta de Cooperación Técnica 2013.
- AMEXCID (s.f.). Cuantificación de la Cooperación Internacional para el Desarrollo. Estimación de la cooperación ofrecida por México en 2011 y 2012. Dirección URL: <https://transparencia.sre.gob.mx/amexcid/images/pdf/transparencia/Informe-cuantifica-CID-AMEXCID-2011-2012.pdf> [consulta: 29 de julio de 2016].
- Besharati, N.A. (2015) Entrevista realizada el 17 de septiembre de 2015, Johannesburgo, Sudáfrica.
- Besharati, N.A. (2013), *Common Goals and Differential Commitments. The Role of Emerging Economies in Global Development*, Discussion Paper 26/2013 [en línea], Johannesburg, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Dirección URL: [http://www.die-gdi.de/uploads/media/DP\\_26.2013.pdf](http://www.die-gdi.de/uploads/media/DP_26.2013.pdf) [consulta: 11 de junio de 2015]
- Besharati, N.A. y Rawhani, C. (2016). *South Africa and the DRC: Evaluating a South-South partnership for peace, governance and development*, [en línea], Occasional Paper 235, SAIIA, Johannesburg. Dirección URL: <http://www.saiia.org.za/occasional-papers/south-africa-and-the-drc-evaluating-a-south-south-partnership-for-peace-governance-and-development> [consulta: 26 de Julio de 2016].
- Bracho Carpizo, G. y García-López Loaeza A. (2008). México y el CAD de la OCDE: Una relación en construcción, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, núm. 28, Madrid, IUDC-UCM, primavera-verano, pp. 67-79.
- Bracho, G. (2009). "La identidad de los países de renta media y México desde la perspectiva de la OCDE", en Ayala y Pérez (Coords.), 2009, México y los países de renta media en la cooperación para el desarrollo: ¿hacia dónde vamos?, México, Instituto Mora/FLACSO, CIDEAL.
- Bracho G. y Pérez J. (2015), "Development Agencies in Emerging Powers: The Mexican Case" en Sidiropoulos, Elizabeth, Pérez Pineda, Jorge A., Chaturvedi, Sachin y Fues, Thomas (Editores), *Institutional Architecture & Development. Responses from Emerging Powers*, SAIIA, MGG, RIS, Auckland Park, Sudáfrica.
- Bracho, G. (2015), *In Search of a Narrative for Southern Providers. The Challenge of the Emerging Economies to the Development Cooperation Agenda*, [en línea], Discussion Paper 1/2015, DIE, MGG, Boon. Dirección URL: [https://www.die-gdi.de/uploads/media/DP\\_1.2015.pdf](https://www.die-gdi.de/uploads/media/DP_1.2015.pdf) [consulta: 11 de junio de 2016].
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2011), *Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo* [en línea], Nueva ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de abril de 2011, última reforma DOC-17-12-2015. Dirección URL: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LCID\\_171215.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LCID_171215.pdf) [consulta: 20 de marzo de 2016].
- CIDE (2005), Elementos para la evaluación de la política de cooperación internacional de México. Sección 1. El



sistema de evaluación de la política de cooperación internacional de México: síntesis de un diagnóstico.

- De Icaza, C. A. (2000). La identidad latinoamericana de la política exterior de México. *Revista Mexicana de Política Exterior*.
- Del Alizal Arriaga, L. 2014, La integración con el sur: México y Centroamérica en las primeras décadas del siglo XXI. *Política Internacional e Integración Regional Comparada en América Latina*, pp. 147-156.
- De la Mora Sánchez, Luz M. (2010), "Retos institucionales para fortalecer el papel de México en la cooperación internacional", *Revista Mexicana de Política Exterior*, 89, pp. 9-55.
- Dirección General de Cooperación Técnica y Científica, SRE (2011), *Glosario de la Cooperación Internacional Mexicana. Consolidando el lenguaje de la CID mexicana*.
- Entrevista realizada a funcionaria de la AMEXCID, 7 de marzo de 2016, Ciudad de México.
- Entrevista a funcionarios de la Dirección de Relaciones Internacionales de la Secretaría de Salud, 12 de febrero de 2016, Ciudad de México.
- Figueroa, B. (2014), "Breve historia de la cooperación internacional de México (1900-2000)", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, N° 102, pp. 29-53.
- Garzón, L. (2011), "El andamiaje jurídico e institucional de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de México", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, N° 28, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación-Universidad Complutense de Madrid.
- Gobierno de la República (2013). Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Dirección URL: <http://pnd.gob.mx/> [consulta: 7 de julio de 2016].
- Godínez, V., 2010, "México y el G20", *Análisis Político*, Friedrich Ebert Stiftung, Mayo. En <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/07592.pdf>
- Kindornay, S. y Morton, B. (2009). *Development effectiveness: towards new understandings*, [en línea], Issues Brief, Development Cooperation Series, The North-South Institute. Dirección URL: <http://www.nsi-ins.ca/wp-content/uploads/2012/10/2009-Development-effectiveness-towards-new-understandings.pdf> [consulta: 1 de mayo de 2016].
- Lozoya, J.A, (2001), La nueva política de Cooperación Internacional de México, *Revista Foro Internacional*, Vol. 41, N° 4, oct-Nov., El Colegio de México, pp. 931-938.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador (2016). El Salvador y México impulsan compromisos de cooperación para el desarrollo, miércoles 12 de octubre. En [http://www.rree.gob.sv/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=6206:el-salvador-y-mexico-impulsan-compromisos-de-cooperacion-para-el-desarrollo&Itemid=1770](http://www.rree.gob.sv/index.php?option=com_k2&view=item&id=6206:el-salvador-y-mexico-impulsan-compromisos-de-cooperacion-para-el-desarrollo&Itemid=1770)
- Misión Permanente de México ante la ONU (2013), "Presenta México resultados de la consulta regional de la sociedad civil sobre la Agenda de Desarrollo Post-2015, celebrada en abril en Guadalajara", comunicado de prensa, Nueva York, mayo, en [http://participacionsocial.sre.gob.mx/docs/post2015/guadalajara/esp/comunicado\\_mision\\_mexico\\_resultados\\_post2015gdl.pdf](http://participacionsocial.sre.gob.mx/docs/post2015/guadalajara/esp/comunicado_mision_mexico_resultados_post2015gdl.pdf)
- NeST (Network of Southern Think Tanks) (2014). *Inception Document*, Beijing (No publicado al 5 de septiembre de 2016).
- NeST (Network of Southern Think Tanks) (2015). *Developing a Conceptual Framework for South-South Cooperation*,

Johannesburg: SAIIA. Dirección URL: <http://www.saiia.org.za/general-publications/891-developing-a-conceptual-framework-for-south-south-co-operation/file> [consulta: 20 de Agosto de 2016].

- OECD (2016a). *Development aid rises again in 2015, spending on refugees doubles*. Dirección URL: <http://www.oecd.org/dac/development-aid-rises-again-in-2015-spending-on-refugees-doubles.htm> [consulta: 9 de noviembre de 2016].
- OECD (2016b). *Statistics on resource flows to developing countries*, Table 25. ODA Receipts and Selected Indicators for Developing Countries and Territories. Dirección URL: <http://www.oecd.org/dac/stats/statisticsonresourceflowstodevelopingcountries.htm> [consulta: 1 de septiembre de 2016].
- Prado Lallande, J.P. (2015). *Mexico's Role in Development Cooperation: Bridging North and South* [en línea], United Nations University- Centre for Policy Research. Dirección URL: [http://ssc.undp.org/content/dam/ssc/documents/news/2015/UNUCPR\\_MexicosRoleinDevelopmentCooperation\\_Lallande\\_.pdf](http://ssc.undp.org/content/dam/ssc/documents/news/2015/UNUCPR_MexicosRoleinDevelopmentCooperation_Lallande_.pdf) [consulta: 24 de marzo de 2016].
- ----- (2015), México y la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible. Acciones, contribuciones y propuestas, BUAP, México.
- ----- (2014). "La cooperación internacional para el desarrollo de México. Un análisis de sus acciones, institucionalización y percepciones", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, UNAM, año LIX, núm. 222, septiembre-diciembre, 51-86.
- ----- (2016). "La cooperación Sur-Sur de México como instrumento de política exterior", en Bruno Ayllón (Editor) *¿Latinoamérica dividida? Procesos de integración y cooperación Sur-Sur*, Editorial IAEN.
- ----- (2013), "México. La cooperación Sur-Sur y triangular. El dinamismo vuelto desafío", en Bruno Ayllón y Tahina Ojeda (coords.) *La cooperación Sur-Sur y triangular en América Latina. Políticas afirmativas y prácticas transformadoras*, Los libros de la catarata, IUDC-UCM.
- Prado J.P. y Velázquez R. (2014). Cooperación internacional, política exterior y geopolítica de los países emergentes. El caso de México, *Geopolítica (s). Revista de estudios sobre espacio y poder*, vol. 4, núm. 1, 107-135.
- Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (2014), *Diagnóstico de los marcos normativos e institucionales. Para la gestión de la Cooperación Sur-Sur en los países de Iberoamérica*, [en línea], Documento de trabajo No. 6. Dirección URL: <http://www.cooperacionsursur.org/images/docs-programa/MarcoNnormativo2015.pdf> [consulta: 13 de junio de 2016].
- Rocha, A, 2009, La geopolítica de México en Centro América: ¿una hegemonía regional?, *Revista Interface Sociologías*, Porto Alegre, año 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 308-359.
- Sánchez, G. (2015), "La agenda de desarrollo para después de 2015 y los países de renta media", *Revista Mexicana de Política Exterior*, Nº 103, enero-abril, pp. 89-109.
- Sánchez, G. (2016). Participación en Conversatorio "Balance de la Cooperación Internacional para el Desarrollo de México a cinco años de promulgada la LCID", Instituto Mora, Ciudad de México, Febrero., en Huitrón, A.; Sánchez, G.; Peña, A., *Reseña del Conversatorio "Balance de la Cooperación Internacional para el Desarrollo de México a cinco años de promulgada la LCID"*.
- Secretaría General Iberoamericana (2015). *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2015* [en línea], SEGIB. Dirección URL: <http://www.informesursur.org/> [consulta: 9 de marzo de 2016].
- SRE. (2015), "México en la negociación de la agenda de desarrollo post-2015", en [http://200.23.8.225/odm/Doctos/Mx\\_Post-2015.pdf](http://200.23.8.225/odm/Doctos/Mx_Post-2015.pdf), consultado junio 2016.

- -----(2014). *Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo 2014-2018*. Dirección URL: <http://sre.gob.mx/images/stories/marconormativodoc/nor2014/dof300414.pdf> [consulta: 29 de julio de 2016].
- -----(2013), Documento de posición de México en el sexagésimo octavo periodo de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, México, septiembre de 2013, p. 6, disponible en <http://www.sre.gob.mx/images/stories/docavisoeventos/octubre/doc68-agonu3.pdf>.
- Sotillo, J.A. (2010). "Prólogo", en Bruno Ayllón Pino y Javier Surasky (coords.), *La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica. Utopía y realidad*, (pp. 11-16), IUDC-Ed. Los libros de la Catarata.
- The World Bank (2016). *Net official development assistance and official aid received (current US\$)*. Overview per country, Mexico. Dirección URL: [http://data.worldbank.org/indicator/DT.ODA.ALLD.CD?end=2013&locations=MX-&name\\_desc=true&start=2001](http://data.worldbank.org/indicator/DT.ODA.ALLD.CD?end=2013&locations=MX-&name_desc=true&start=2001) [consulta: 1 de septiembre de 2016].
- Thiel, M. (2014). G20: "Duelo de titanes" en la escena económica internacional. *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, N° 118 enero-abril de 2014, pp. 33-55.
- Lemaresquier, T. (2009). "El marco de referencia actual de la cooperación internacional para el desarrollo y la nueva plataforma de acción para los PRM", en Ayala Martínez, Citlali y Pérez Pineda, Jorge A. *México y los países de renta media en la cooperación para el desarrollo: ¿Hacia dónde vamos?*, Instituto Mora/Flacso México/CIDEAL, México D.F.
- Toussaint, R.M. (1995). La política exterior de México hacia Centroamérica en la década de los ochenta: un balance ex-post-facto. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, Vol. 40, N°161, pp. 109-134.
- Tripp J.O. y Vega B. (2011), "Asociaciones complementarias: Base para el futuro de la Cooperación Sur-Sur y triangular de México", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, núm. 28, Madrid, IUDC-UCM, primavera-verano, pp. 29-42.
- UNDP China y Goss Gilroy Inc. Consultants (2014), *International Development Evaluation: Comparing DAC and Non-DAC Approaches*, Diciembre.
- UNDP (2016). *Concessional Financial Flows among Southern Countries. Conceptualising Design Principles, Operational Modalities and an Assessment Framework*. Dirección URL: <http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/development-impact/undp-ssc-corporate-strategy-11.html> [Consulta: 10 de noviembre de 2016].
- Valle Pereña, 2015, "México como actor con responsabilidad global: una renovada política mexicana de cooperación internacional", *Revista Mexicana de Política Exterior*, N° 102, septiembre-diciembre de 2014, pp. 15-28, en <http://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n102/vallep.pdf>

## ANEXO 1. LA ELECCIÓN DEL CASO DE ESTUDIO: LA COOPERACIÓN MÉXICO-EL SALVADOR

Para analizar la eficacia de la cooperación mexicana, se seleccionó como caso de estudio la cooperación que México provee a El Salvador. Dicha selección se realizó a partir de la información presentada en el RENCID 2013-2014 con base en tres criterios presentados previamente a Oxfam México: a) Mayor número de iniciativas registradas; b) Mayor número de proyectos multianuales y c) País parte de la región prioritaria de acuerdo con la LCID de México:

### a) Mayor número de iniciativas de cooperación registradas en el RENCID 2013 y 2014

Un primer criterio de selección del caso de estudio fue que el país a estudiar se tratara de un socio relevante para la CID mexicana, lo cual fue definido a partir del número de iniciativas de cooperación técnica (proyectos y acciones puntuales) en las que colaboró o recibió de México en los años 2013 y 2014. Estos fueron los últimos años con datos disponibles de acuerdo con la información proporcionada por las instituciones de la APF y la registrada en el RENCID. El cuadro 12 muestra los diez principales socios de México en este marco.

**Cuadro 12: .Los principales socios de la cooperación técnica mexicana, RENCID 2013 y 2014<sup>41</sup>**

RENCID 2013			RENCID 2014		
	País socio	Número de proyectos/ acciones puntuales registradas		País socio	Número de proyectos/ acciones puntuales registradas
1	Costa Rica	23	1	Colombia	41
	Guatemala	23	2	Costa Rica	37
2	Colombia	21	3	El Salvador	32
	El Salvador	21	4	Ecuador	28
	Honduras	21	5	República Domini- cana	27
3	Brasil	17		Honduras	27
	Nicaragua	17	6	Guatemala	25
4	Belice	15		Panamá	25
5	Chile	14		Perú	25
6	Bolivia	13	7	Chile	21
	Perú	13	8	Cuba	20
7	República Domini- cana	12	9	Nicaragua	19
8	Ecuador	10	10	Brasil	17
9	Panamá	9			
10	Argentina/Cuba/ Haití/Paraguay	6			

**Fuente:** Elaboración propia con base en AMEXCID (2013) y AMEXCID (2016).

<sup>41</sup> En la contabilización de estas iniciativas se tomaron en consideración proyectos y acciones puntuales, tanto bilaterales como triangulares, así como ciertas iniciativas regionales y cuyos países participantes fueron expresados de forma explícita en la base de datos del RENCID 2013-2014. La información disponible para el año 2014 aún se encuentra en proceso de validación por la AMEXCID y por las dependencias de la APF participantes.

Como se puede observar en el cuadro anterior, si bien El Salvador no se encuentra ubicado en la primera posición como socio de la cooperación técnica mexicana, sí se ubica dentro de los tres principales socios para ambos años, lo que muestra la prioridad de este país para la cooperación de México.

**b) Número de proyectos sustanciales, variedad de modalidades de cooperación y recursos financieros invertidos**

La contabilización de los proyectos sustanciales (mayores de seis meses y no solamente donaciones ni talleres), se realizó para los trece países que destacaban como principales socios de la cooperación mexicana por el número total de iniciativas registradas en el RENCID 2013 (ver cuadro 12), los tres países con el mayor número de proyectos sustanciales registrados fueron Costa Rica, Colombia y El Salvador.

En un segundo momento, ya a partir del RENCID 2013-2014, se identificó el número de proyectos sustanciales (mayores de 6 meses o multianuales), la variedad de modalidades de las iniciativas de cooperación y los recursos financieros invertidos en los principales cinco socios de la cooperación mexicana extraídos del cuadro 11, a partir del mayor número de iniciativas registradas para ambos años. Este ejercicio permitiría reforzar, a través de estos criterios, la importancia de la cooperación otorgada a cada socio; los resultados se presentan en el cuadro 13:

**cuadro 13: La relevancia de los primeros cinco socios de la cooperación técnica mexicana.  
RENCID 2013-2014**

PAÍS	NÚMERO TOTAL INICIATIVAS	PROYECTOS VS ACCIONES <sup>6</sup>	MODALIDADES DE COOPERACIÓN	¿INICIATIVAS DE COOPERACIÓN HORIZONTAL?	MONTOS USD <sup>7</sup>
Costa Rica	60	Proyectos: 34 Acciones: 26	Bilateral, Regional Triangular	No: 36 Sí: 24	\$1'108,683.7
Colombia	62	Proyectos: 36 Acciones: 26	Bilateral, Regional Triangular	No: 33 Sí: 29	\$932,470.4
Guatemala	48	Proyectos: 22 Acciones: 26	Bilateral, Regional Triangular	No: 30 Sí: 18	\$873,146.4
El Salvador	53	Proyectos: 22 Acciones: 31	Bilateral, Regional Triangular	No: 19 Sí: 53	\$1'404,296.5
Honduras	48	Proyectos: 22 Acciones: 26	Bilateral, Regional Triangular	No: 29 Sí: 19	\$801,061.3

**Fuente:** Elaboración propia a partir de AMEXCID (2013) y AMEXCID (2016).

A partir del cuadro anterior, puede observarse que la cooperación otorgada a El Salvador reafirma su relevancia a partir de la diversidad de las modalidades en las que se ejecuta, con iniciativas de cooperación bilateral, triangular, regional, horizontal y no horizontal. Además de que los recursos totales invertidos son mayores que los del resto de países considerados.

Asimismo, es destacable el alto número de iniciativas horizontales registradas en el caso de El Salvador, las cuales, deben considerarse con reservas dado que se trata, en la mayoría de los casos, de acciones o proyectos desarrollados en un marco regional y no bilateral. Más adelante se reflexionará a mayor profundidad sobre la horizontalidad presente en la asociación México-El Salvador.

De estos países considerados, El Salvador, al igual que Honduras y Guatemala, cuenta con 22 proyectos sustanciales (o mayores a seis meses), los cuales son rebasados por un mayor número de acciones puntuales. Únicamente Costa Rica y Colombia presentan un mayor número de proyectos. No obstante, el número de proyectos sustanciales en el caso de El Salvador sigue siendo relevante.

### **c) Pertenencia a la región prioritaria de la CID y la política exterior mexicana**

Otro criterio de selección del país socio de la cooperación mexicana, fue su pertenencia a Centroamérica, región prioritaria de la CID y la política exterior de México, como ya fue mencionado el apartado 1.4, en la sección sobre las prioridades geográficas de la cooperación mexicana expresadas en la LCID y el PROCID 2014-2018.

Por esta razón, a pesar de que Colombia y otros países como Chile y Brasil destacan o son mencionados, El Salvador y el resto de los países centroamericanos presentados en el cuadro 13 obtuvieron una mayor consideración como posibles casos de estudio.

Asimismo, el hecho de que El Salvador es un país de menor desarrollo relativo que México, hace pertinente que México le brinde cooperación para promover su desarrollo, tal como está establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, el Programa de CID (2014-2018) y la Ley de CID. Documentos normativos de la CSS de México en donde se reconoce la responsabilidad que tiene México en la promoción del desarrollo de los países centroamericanos, además del reconocimiento de los beneficios directos que para el desarrollo interno mexicano trae la promoción del desarrollo de sus países vecinos.

De esta manera, las condiciones poblacionales y económicas de El Salvador le permiten ubicarse como un caso oportuno para estudiar la CSS de México, pues presenta una combinación adecuada de asociación colaborativa activa (como ya se vio anteriormente) y de país de menor desarrollo con importantes desafíos internos que enfrentar. Este balance lo diferencia de otros países de América Central que pueden tener una cooperación muy dinámica con México pero, al mismo tiempo, pueden ser líderes económicos en la región (por ejemplo, Costa Rica) o ser un país con altos niveles de pobreza pero con una agenda cooperativa no tan vibrante (por ejemplo, Nicaragua).

Además de estos criterios considerados para la selección de El Salvador como caso de estudio, se valoraron elementos adicionales como el interés de Oxfam México por los proyectos desarrollados entre México y El Salvador, a partir de sus prioridades temáticas de trabajo (combate a la pobreza y la desigualdad), así como la existencia de contactos establecidos en El Salvador que podrían facilitar el acceso a información y el establecimiento de vínculos con actores locales relevantes de la cooperación bilateral.

De igual manera, a diferencia de otros países de Centroamérica, El Salvador posee un lugar político y de presencia regional creciente, lo que puede observarse en el hecho de que sea sede de diversos mecanismos de cooperación regional de gran importancia, por ejemplo: del Sistema de Integración Centroamericana (SICA); de la Secretaría Ejecutiva del Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica; y del Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la CSS (PIFCSS). En este último caso, El Salvador es sede de su Unidad Técnica y el Ministerio de Relaciones Exteriores ejerce su Secretaría Ejecutiva de marzo de 2015 a 2017. Este hecho ha abierto nuevas ventanas de colaboración entre México y El Salvador y ha otorgado un impulso o complementariedad a la cooperación bilateral.

## ANEXO 2. PROYECTOS DE COOPERACIÓN DESTACADOS MÉXICO-EL SALVADOR (2012-2016)

PROGRAMA DE COOPERACIÓN TÉCNICA Y CIENTÍFICA EL SALVADOR-MÉXICO 2014-2016

PROYECTOS EXITOSOS<sup>42</sup>

Nombre del proyecto	Sector	Instituciones socias/contactos	Estado del proyecto	Breve descripción
Fortalecimiento de las capacidades institucionales en tecnología de riego para el apoyo de la agricultura familiar en El Salvador	Agropecuario	<p>El Salvador:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ministerio de Agricultura y Ganadería de El Salvador (MAG)</li> <li>- Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal (CENTA)</li> </ul> <p>México:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA)</li> <li>- Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (INIFAP)</li> </ul>	<p>Finalizado</p> <p>(Trasladado del Programa 2012-2014)</p> <p>3 actividades cumplidas</p>	<p>El proyecto tuvo como objetivo desarrollar las capacidades en tecnología de riego, tanto de técnicos como de productores, fortaleciendo capacidades institucionales, organizacionales e intercambiando conocimiento y experiencias sobre protocolos, dispositivos experimentales, equipo y herramientas informáticas para hacer investigación en agricultura de riego.</p> <p>Actividades:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Diagnóstico de la situación del riego por goteo dentro del Plan de Agricultura Familiar en el país, del cual se presentaron los resultados en el taller "Estado de los recursos hídricos de El Salvador: Presentación de diagnóstico y prospección" impartido a 19 personas: 15 técnicos investigadores, 2 académicos y 2 productores con el propósito socializar el estado de la cuestión.</li> <li>• Capacitación a más de 160 técnicos del CENTA de las 4 regiones administrativas de El Salvador sobre el diseño y elaboración de huertos familiares donde el componente de riego por goteo era relevante. Asimismo, se realizaron recomendaciones sobre tecnología in situ, que pudieran ser replicables y aplicables fácilmente en El Salvador.</li> <li>• En junio 2016, se realizó seguimiento al proyecto por parte del equipo técnico de INIFAP realizando una visita a El Salvador y se solicitó por la parte salvadoreña una breve capacitación sobre el tema de riego en agricultura protegida en invernaderos o casas malla. Al respecto se otorgó una capacitación teórico-práctica con algunas perspectivas sobre uso de tecnologías utilizadas en México para pequeños y medianos agricultores.</li> </ul> <p>Resultados: Se logró capacitar a más de 160 técnicos y se logró con éxito transferir conocimiento al compartir experiencias y metodologías sobre los cálculos para establecer el riego por goteo, cómo realizar riego por goteo de manera artesanal y cómo programar el riego con el uso de tecnología local.</p>

<sup>42</sup> En este cuadro se presentan algunos proyectos del Programa de Cooperación Técnica y Científica México-El Salvador 2014-2016 identificados por ambos países como los más relevantes de dicho Programa, además de que se trata de proyectos de los cuales se ha podido obtener mayor información y mantener un contacto directo con las partes técnicas involucradas en los mismos. Además de los proyectos enlistados en los cuadros, también se encuentran finalizados el proyecto Desarrollo Técnico de la Meliponicultura, Fortalecimiento Institucional para la realización de Infraestructura Tecnológica (Centros Tecnológicos para el sector plástico), y Fortalecimiento de las capacidades institucionales en materia de mejora regulatoria y simplificación de trámites entre la Secretaría de Economía de los Estados Unidos Mexicanos y la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia de la Republica de El Salvador.



Programa de cooperación técnica para el fortalecimiento de capacidades para el monitoreo, protocolos y alertas por amenazas de la contaminación del aire de San Salvador	Medio Ambiente	<p>El Salvador:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN)</li> </ul> <p>México:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Secretaría del medio ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)</li> <li>- Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC)</li> </ul>	<p>Finalizado</p> <p>2 actividades cumplidas</p>	<p>El objetivo de este proyecto fue fortalecer las capacidades de monitoreo, vigilancia y alerta, así como en investigación aplicada del MARN y las universidades-entidades mediante el desarrollo de "Índices y protocolos para la emisión de boletines de alerta por mala calidad del aire urbano en el AMSS y su relación con la salud".</p> <p>Actividades:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Realización del Taller "Variabilidad del clima, su relación con el contaminantes PM2.5 y su relación con la salud para la emisión de alertas" en el que se logró potenciar y desarrollar las capacidades técnico-científicas del personal del MARN en el ámbito de la calidad del aire urbano. Se logró contar con el 100% de los participantes, es decir, 29 técnicos de las siguientes instituciones: Corte Suprema de Justicia, Vice-ministerio de Transporte, Ministerio de Salud, Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial a través de la Dirección de Protección Civil, Instituto Salvadoreño del Seguro Social, Universidad Don Bosco, Alcaldías Municipales de San Salvador, Soyapango, Antiguo Cuscatlán y de Santa Tecla. Con este taller el tema de contaminación del aire quedó plenamente interiorizado conceptualmente entre los funcionarios y se determinó la necesidad de seguir con la fase de elaboración del protocolo.</li> <li>• Elaboración de "Índices y protocolos para la emisión de boletines de alerta por mala calidad del aire urbano en el AMSS y su relación con la salud" en un trabajo entre personal del INECC y el MARN. Se desarrollaron tres jornadas de trabajo, en las cuales INECC participó virtualmente, con asistencia bibliográfica y asesoramiento técnico y de revisión de documento final.</li> </ul> <p>Resultados: Desarrollo de un protocolo de actuación por mala calidad del aire que permitirá hacer frente a un problema de salud pública motivando la sinergia entre ministerios y funcionariado de la administración pública del gobierno de El Salvador. Actualmente el protocolo está vigente y se pretende que sea revisado, mejorado y actualizado cada año. Un efecto indirecto positivo es la creación de una plaza adicional en MARN, para técnico en calidad de aire.</p>
Planificación de recursos hídricos. capacidad vs demanda	Medio Ambiente	<p>El Salvador:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados de El Salvador (ANDA)</li> </ul> <p>México:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Consejo Nacional del Agua (CONAGUA)</li> <li>- Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de León (SAPAL)</li> </ul>	<p>Finalizado.</p> <p>2 actividades cumplidas</p>	<p>La primera fase de este proyecto se realizó en el marco del Programa de Cooperación 2012-2014; debido a los resultados de éste los salvadoreños pidieron que se continuara y se incluyó en el siguiente bienio 2014-2016. El proyecto consistió en pasantías y visitas de especialistas de CONAGUA a El Salvador, estuvo enfocado en: Sistema Nacional de Información del Agua (SINA), archivo histórico del agua (ANDA tiene interés en tener algo similar), y planificación hídrica (cómo se hacen los planes hidráulicos, la planificación nacional y regional).</p> <p>Actividades:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Realización de dos pasantías, llevada a cabo del 1 al 7 de mayo de 2016, en las que técnicos de la ANDA visitaron CONAGUA y la localidad de León, Guanajuato, a fin de que los técnicos salvadoreños conocieran las experiencia de Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de León (SAPAL) en gestión de recursos hídricos (cómo funcionaba el sistema comercial de SAPAL, cobro, facturación por las tomas de agua, cobro de cuotas a los usuarios). CONAGUA coordinó y acompañó a los técnicos salvadoreños en esta pasantía.</li> </ul> <p>Resultados: Con la pasantía se fortalecieron los lazos de colaboración y sinergia entre las instituciones mexicanas y salvadoreñas. Se logró compartir experiencias y brindar un valor agregado con la pasantía a SAPAL ya que, de acuerdo con personal salvadoreño de ANDA, León y su gestión de recursos hídricos es una realidad similar a la de El Salvador. CONAGUA es un referente único, por su normativa nacional, por lo que los funcionarios salvadoreños reconocen el aporte y valía de este proyecto en su fortalecimiento institucional y de gestión. Desde ANDA se tiene contemplado proponer una nueva fase del proyecto, al cual será presentada para el programa 2016-2018.</p>

Técnicas de espectroscopia óptica para la detección de estupefacientes y sustancias peligrosas	Seguridad pública	<p>El Salvador:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- División Científica- Facultad de Ciencias Naturales y Matemáticas de la Universidad de El Salvador.</li> <li>- División Policía Técnica y Científica. Policía Nacional Civil de El Salvador</li> </ul> <p>México:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Policía Federal y División Científica Central</li> <li>- Centro de Investigación e Innovación Tecnológica, Instituto Politécnico Nacional (CIITEC-IPN)</li> </ul>	<p>Finalizado</p> <p>(Trasladado del Programa 2012-2014)</p> <p>4 actividades cumplidas</p>	<p>El proyecto tuvo como objetivo el desarrollo e implementación de un instrumento portátil para la detección de estupefacientes y sustancias peligrosas, basado en espectroscopia óptica para aplicaciones en campo de cuerpos de seguridad de México y Centroamérica, a fin de contar con una herramienta tecnológica (instrumento y plataforma de datos) que identifica y monitorea de manera eficiente (80% de confiabilidad), en campo precursores químicos, estupefacientes y sustancias peligrosas, mitigando con ello la problemática del tráfico ilegal de drogas en la región.</p> <p>Actividades:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Diagnóstico para definir requerimientos bajo diferentes perspectivas: operativas, escenarios de uso, económicas, técnicas a utilizar, así como por importancia y necesidad de acuerdo con el contexto del país.</li> <li>• Creación de base de datos de estupefacientes y sustancias peligrosas utilizadas y que se consideran prioritarias en México y en El Salvador.</li> <li>• Diseñar, integrar y optimizar la plataforma embebida del instrumento (circuitos electrónicos de procesamiento y comunicaciones, sistema de potencia), seleccionar e integrar la interfaz de usuario, seleccionar e integrar el detector óptico, diseñar las interfaces de comunicación local y remota, así como puertos de comunicación con otros dispositivos. Seleccionar la unidad de almacenamiento.</li> <li>• Pruebas experimentales y validación del prototipo.</li> </ul> <p>Resultados: Este proyecto ha permitido a los cuerpos de seguridad salvadoreños el desarrollo de una herramienta tecnológica (instrumento, plataforma de datos, metodología, protocolos y manuales) que permita la revisión no invasiva de paquetes y objetos. Con ello se han fortalecido las capacidades de las autoridades de ambos países para la identificación de sustancias peligrosas y estupefacientes, coadyuvando de manera indirecta a combatir el tráfico de drogas en ese país.</p> <p>Integrantes de la Policía Nacional Civil de El Salvador entrevistados sugieren que continúen las relaciones de cooperación y sinergia en materia de delitos entre ambos países y la región, ya que los delitos mutan y las necesidades y requerimientos cambian de acuerdo con los peligros y amenazas que afronta la región. Asimismo, se sugiere tener una mirada regional más que a nivel país, pues la detección de estupefacientes y sustancias peligrosas no son un problema de un solo país, sino de una región y de la comunidad internacional.</p>
Fortalecimiento de la capacidad técnica para la implementación de un sistema de gestión por competencias que contribuya a mejorar el desempeño de los empleados del MINEC	Fortalecimiento institucional	<p>El Salvador:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ministerio de Economía (MINEC)</li> </ul> <p>México:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales (CONOCER)</li> </ul>	<p>Finalizado</p> <p>(No se cumplieron todas las actividades programadas pero las realizadas tuvieron un valor añadido)</p>	<p>Proyecto realizado en el marco del Programa de Cooperación Técnica y Científica entre México y el Salvador 2014-2016, pero fue aprobado durante el Programa 2012-2014, cuyo objetivo fue desarrollar un Sistema de Gestión por Competencias, el cual busca contribuir a que el MINEC cuente con recursos humanos más comprometidos con la visión, misión y valores institucionales que permitan ampliar las oportunidades de los salvadoreños al mejorar el nivel económico de El Salvador.</p> <p>Actividades:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se realizó una formación en línea, previa a la capacitación presencial, a través de la cual se certificaron a funcionarios del MINEC.</li> <li>• Coordinación presencial de los grupos técnicos para la elaboración del Estándar de Competencia "Obtención de información del solicitante para la gestión del beneficio social/afiliación", el diseño del instrumento de evaluación y la prueba piloto, con la finalidad de contar con un referente para la evaluación del personal del Ministerio de Economía de El Salvador.</li> <li>• Acompañamiento y capacitación presencial a funcionarios del MINEC en su proceso de transferencia del conocimiento en lo que refiere a la operación de una Entidad de Certificación y Evaluación (ECE), en la formación de evaluadores, en el uso y manejo del Sistema Integral de Información (SII), así como en la realización de su primer proceso de evaluaciones cruzadas en el EC0076, Evaluación de la competencia de candidatos con base en Estándares de Competencia.</li> </ul> <p>Resultados: Se logró desarrollar el Estándar de Competencia "Obtención de información del solicitante para la gestión del beneficio social/afiliación", su Instrumento de evaluación. Se capacitó a 22 empleados del MINEC en funciones administrativas para la operación de una Entidad de Certificación y Evaluación, y a los primeros 12 evaluadores certificados bajo la normatividad del Sistema Nacional de Competencias. El proyecto espera ser continuado en una segunda fase que se encuentra ya en diálogo entre el MINEC y las instituciones mexicanas (CONOCER).</p>

Fortalecimiento técnico de la defensoría del consumidor	Fortalecimiento institucional	<p>El Salvador:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Defensoría del Consumidor</li> </ul> <p>México:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO)</li> </ul>	Finalizado	<p>El proyecto tuvo como objetivo contribuir al fortalecimiento del poder ciudadano y la defensoría institucional para proteger a la población consumidora de El Salvador.</p> <p>Actividades:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Charla “Arbitraje de Consumo: experiencias mexicanas y salvadoreñas” en la cual se abordaron las principales disposiciones tales como: la relación de consumo, el procedimiento arbitral en PROFECO, las características del arbitraje, los beneficios, los procedimientos, los tipos de arbitraje, el laudo arbitral, entre otros procedimientos.</li> <li>• Análisis in situ. Se realizaron actividades de reconocimiento de la necesidad y del contexto local, llevando a cabo las siguientes acciones: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Análisis FODA/DAFO sobre las condiciones para la aplicación del arbitraje de consumo</li> <li>○ Análisis de la aplicabilidad de la ley para el desarrollo del arbitraje de consumo</li> <li>○ Análisis de conocimientos y habilidades preexistentes (know how) en el talento humano de la Defensoría del Consumidor para el desarrollo del arbitraje de consumo</li> <li>○ Análisis de condiciones físicas (infraestructura) para el desarrollo del arbitraje de consumo</li> <li>○ Adquirir elementos para crear un diseño de política de adhesión general al arbitraje por parte de los proveedores</li> <li>○ Conseguir las bases o elementos que nos ayuden a elaborar la propuesta implementación del Sistema Arbitral de Consumo en la Defensoría del Consumidor</li> </ul> </li> <li>• Asesoría de personal técnico de PROFECO a funcionarios de la Defensoría del Consumidor de El Salvador en donde se capacitaron a 15 funcionarios. La capacitación permitió intercambiar experiencias con los diversos compañeros de la Defensoría del Consumidor y la delegada de la PROFECO.</li> </ul> <p>Resultados: Se logró compartir conocimientos y transferir know how a funcionarios de la Defensoría del Consumidor, así como recoger aportaciones importantes para implementar un Sistema Arbitral de Consumo en el país para la solución de reclamaciones, sin embargo, el diseño de este sistema aún queda pendiente dentro de las actividades contempladas en el Plan Operativo Anual.</p>
---	-------------------------------	--	------------	---

**Fuente:** Elaboración propia a partir de documentación y expedientes consultados de los proyectos y entrevistas realizadas entre julio y agosto de 2016 a personal político y técnico de las instituciones salvadoreñas y mexicanas cooperantes.

## OTROS PROYECTOS

Nombre del proyecto	Sector	Instituciones socias/contactos	Estado del proyecto	Breve descripción
Fortalecimiento de la producción agroecológica de hortalizas y granos básicos y fitomejoramiento en hortalizas	Agropecuario	<p>El Salvador:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ministerio de Agricultura y Ganadería de El Salvador (MAG)</li> <li>- Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal (CENTA)</li> </ul> <p>México:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- SAGARPA</li> </ul>	<p>En ejecución</p> <p>1 actividad realizada de 7 programadas (a agosto de 2016)</p>	<p>El proyecto tiene como objetivo general fortalecer los conocimientos del personal técnico del Ministerio de Agricultura y Ganadería, específicamente del Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal (CENTA) en tecnologías de la producción agroecológica de hortalizas y granos básicos y del fitomejoramiento en hortalizas, para incrementar la producción y productividad de los cultivos.</p> <p>Actividades:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacitación y asistencia técnica de funcionarios mexicanos a personal técnico del Ministerio de Agricultura y Ganadería, específicamente del Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal "Enrique Álvarez Córdova" (CENTA) en tecnologías de la producción agroecológica de hortalizas y granos básicos y del fitomejoramiento en hortalizas, para incrementar la producción y productividad de los cultivos.</li> <li>• Elaboración de documentos técnicos, manuales, guías técnicas y hojas divulgativas.</li> </ul> <p>Resultados: Se espera transferir conocimientos, experiencias y tecnologías sobre la producción de hortalizas, granos básicos y del fitomejoramiento en hortalizas a familias productoras (beneficiarios finales) del Programa de Agricultura Familiar atendidos por el MAG-CENTA. Se tiene prevista una segunda visita en septiembre de 2016.</p>
Fortalecimiento de la seguridad portuaria, aeroportuaria y fronteriza en el territorio salvadoreño	Seguridad pública	<p>El Salvador:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Policía Nacional Civil (PNC)</li> <li>-</li> </ul> <p>México:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Instituto Nacional de Migración (INM)</li> <li>- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)</li> <li>- Sistema de Administración Tributaria (SAT)</li> </ul>	<p>Finalizado</p> <p>(Trasladado del Programa 2012-2014)</p>	<p>El objetivo general de este proyecto fue intercambiar conocimientos, técnicas y herramientas en temas de seguridad fronteriza (marítima, aérea y terrestre) para fortalecer la seguridad nacional, a través de la adquisición de capacidades y equipamiento acordes a la necesidad y realidad nacional e internacional.</p> <p>Actividades:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dos asesorías (cursos presenciales) brindadas en septiembre de 2015 por expertos del INM en los siguientes temas: 1) trata de personas, en la que la capacitación se impartió desde una perspectiva de derechos humanos y control de flujos migratorios (prevenir actos delictivos como el terrorismo) y 2) Detección y análisis de documentos fraudulentos, técnicas de entrevista aplicadas a la migración e intervención en crisis. Los cursos fueron teórico-prácticos en donde las asesorías se acompañaron de material audiovisual, textos y utilización de herramientas (lupa, lámpara de alta intensidad, luz ultravioleta, pasaportes, etc.).</li> </ul> <p>Resultados: 26 personas (2 mujeres y 24 hombres) de la PNC capacitadas. Las partes se encuentran preparando la tercera actividad antes de que finalice el 2016.</p>

## PROGRAMA DE COOPERACIÓN TÉCNICA Y CIENTÍFICA EL SALVADOR-MÉXICO 2012-2014

### PROYECTOS EXITOSOS<sup>43</sup>

Nombre del proyecto	Sector	Instituciones socias/con-tactos	Estado del proyecto	Breve descripción
Alternativas de Alimentación Sostenible para Ganado Bovino	Agropecuario	<p>El Salvador:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ministerio de Agricultura y Ganadería de El Salvador (MAG)</li> <li>- Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal (CENTA)</li> </ul> <p>México:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA)</li> <li>- Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (INIFAP)</li> </ul>	Finalizado	<p>Objetivo del proyecto fue fortalecer las capacidades institucionales de organismos gubernamentales y ONG (cooperativas) para la transferencia de tecnologías apropiadas en ganadería sostenible, a través de la formación de un equipo de formadores, con el propósito de contribuir a mejorar la rentabilidad de las explotaciones en sistemas de doble propósito y el incremento de los ingresos ganaderos. También implicó capacitación a pequeños productores ganaderos.</p> <p>Actividades:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se realizaron los talleres de capacitación (en julio de 2012): “Metodología para el Diseño de la Evaluación Diagnóstica Agropecuaria” y “Taller de Capacitación del modelo GGAVATT” a prestadores de servicios profesionales y formadores técnicos, con el objetivo de estructurar un diagnóstico inicial que permitiera generar un programa de trabajo acorde a las necesidades de los productores de El Salvador.</li> <li>• Asesoría brindada por expertos de INIFAP a funcionarios del MAG en el marco del Taller “Sistemas Alternativos de Alimentación y manejo sostenible del ganado bovino de doble propósito” (julio de 2012), a través del cual se compartieron conocimientos técnicos e instrumentos necesarios que les sirvan de base para orientar a los productores sobre la importancia de efectuar el manejo correcto, en sus diferentes fases de crianza, desarrollo y manejo productivo y reproductivo del ganado, del ganado bovino de doble propósito, así como los sistemas alternativos de alimentación acorde a las necesidades de los productores de El Salvador y de acuerdo con un método de trabajo local.</li> <li>• Capacitación de personal técnico de INIFAP en el marco del Taller para Ganaderos y Técnicos sobre Sistemas Alternativos de Alimentación y Manejo Sostenible del Ganado Bovino de doble propósito en la República de El Salvador (agosto-septiembre de 2013). Fue una capacitación a productores del interior del país (zona occidental, oriental y central), abordando temas como nutrición y producción en ganado de doble propósito, alternativas de alimentación en ganado de doble propósito, manejo de pastos y leguminosas forrajeras, bancos proteicos, salud animal, sistemas silvopastoriles, mesa de trabajo con productores sobre alternativas de alimentación en ganado de doble propósito.</li> </ul> <p>Resultados: 20 técnicos formados como capacitadores en sistemas de alimentación sostenible y manejo de ganaderías en sistema de doble propósito, un plan para el fomento de tecnologías de alimentación sostenible elaborado, 3 seminarios en sistemas de alimentación animal sostenible dirigidos a 200 personas entre ganaderos y técnicos, en 3 zonas del país.</p>

<sup>43</sup> Los proyectos presentados en este cuadro han sido identificados como los más relevantes del Programa de Cooperación Técnica y Científica México-El Salvador 2012-2014 por personal entrevistado en ambos países, además de que se trata de proyectos de los cuales se ha podido obtener mayor información y mantener un contacto directo con las partes técnicas involucradas en los mismos. Además de estos proyectos, otros cuatro proyectos finalizados del Programa 2012-2014 son: Sistemas naturales de tratamiento de aguas y lodos residuales, su reúso y aprovechamiento; Modernización e informatización de la unidad de planificación; Desarrollo de capacidades y gestión del conocimiento; Diseño de programa para desarrollar un sistema de gestión por competencias para empleados del MINEC.

<p>Estudio del marco tectónico y estructural: aporte al conocimiento de la relación de la tectónica con el vulcanismo de El Salvador</p>	<p>Medio Ambiente</p>	<p>El Salvador:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN)</li> </ul> <p>México:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Instituto de Geofísica de la UNAM</li> </ul>	<p>Finalizado</p>	<p>Este proyecto fue trasladado del Programa de Cooperación 2010-2012, y las actividades fueron realizadas en 2012. El objetivo del proyecto fue compilar, adquirir e interpretar los nuevos datos geológicos y tectónico-estructurales e integrarlos a los ya existentes, para identificar zonas de extensión en el AMSS. Generar el mapa geoestructural a escala 1:50,000 para que pueda integrarse al sistema de información geográfica de DGSNET y ser utilizado para generación cartográfica de peligros geológicos. Caracterizar las estructuras volcánicas monogenéticas y buscar una propuesta de relación con la tectónica del AMSS y con las estructuras volcánicas principales.</p> <p>Actividades:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacitación por parte de investigadores del Instituto de Geofísica de la UNAM a investigadores salvadoreños a fin de incrementar el conocimiento del vulcanismo y marco tectónico de la Caldera de Ilopango, con énfasis en los volcanes monogenéticos, para mejorar el análisis de amenazas geológicas en el AMSS, necesarias para la reducción de riesgos humanos.</li> </ul> <p>Resultados: Desde la parte salvadoreña se consideró un proyecto exitoso que permitió ser la base del conocimiento sobre las amenazas geológicas en el AMSS y su reducción, pretendiendo atender a 14 municipios del país y continuar con las investigaciones a fin ampliar nuevos estudios en la materia.</p>
<p>Traslado de experiencias y metodologías de emprendimiento, incubación de empresas y coordinación de su ecosistema</p>	<p>Desarrollo empresarial</p>	<p>El Salvador:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ministerio de Economía (MINEC)</li> </ul> <p>México:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Centro de Incubación de Empresas de Base Tecnológica del IPN (CEIBT-IPN)</li> </ul>	<p>Finalizado</p>	<p>Este proyecto surge de la cooperación bilateral México-El Salvador y de la contribución del IPN para dar a conocer, a través de un seminario, su experiencia en el ámbito de las metodologías del emprendimiento a diez instituciones académicas de El Salvador, dos ministerios de gobierno, una instancia gubernamental y una ONG. El objetivo del proyecto fue apoyar la creación y el desarrollo del Sistema Nacional de Emprendimiento, Incubación y Aceleración de Empresas, con el fin de generar nuevas firmas que oferten productos y servicios adecuados a los mercados nacionales e internacionales.</p> <p>El modelo del IPN tiene más de 12 años de existencia y se ha destacado por ser uno de los mejores del ámbito nacional e internacional. El CEIBT-IPN ha trasladado su modelo en más de 260 ocasiones en la República Mexicana, así como también, se ha traslado de forma internacional en el Perú, República Dominicana, Bolivia, y se encuentra en gestiones para hacerlo en Argentina, Nicaragua, entre otros.</p> <p>Actividades:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Impartición de dos asesorías (junio de 2012 y agosto de 2013) que tuvieron como finalidad dar a conocer las bases metodológicas y operativas necesarias para la creación y funcionamiento de incubadoras de empresas, para el desarrollo ordenado de las micro y pequeñas empresas en los sectores prioritarios y con mayor potencial para propiciar la generación de empleos dignos que contribuyan a elevar la calidad de vida y el desarrollo económico nacional.</li> </ul> <p>Resultados: Se capacitaron a 75 profesionales en temas de emprendurismo, mercadotecnia, administración, finanzas y procesos productivos, entre otros.</p>

Planificación estratégica enfocada a instituciones del sector agua potable y saneamiento	Medio Ambiente	<p>El Salvador:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados de El Salvador (ANDA)</li> </ul> <p>México:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Secretaría del medio ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)</li> <li>- Consejo Nacional del Agua (CONAGUA)</li> </ul>	Finalizado	<p>A pesar de que este proyecto no destaca como uno de los más exitosos del Programa 2012-2014, se incluye debido a que constituyó el antecedente de uno de los proyectos exitosos del Programa 2014-2016: "Planificación de Recursos Hídricos. Capacidad vs Demanda".</p> <p>El proyecto (2012-2014) buscó contribuir al cumplimiento de la misión institucional y a los compromisos adquiridos en el Plan Quinquenal de Desarrollo del Gobierno Central (2009-2014) a través de la implementación de un proceso participativo de formulación, evaluación y actualización del Plan Estratégico Institucional que permita una mejora continua en los procesos de planificación y que facilite una acertada toma de decisiones para el cumplimiento de los objetivos institucionales propuestos.</p> <p>Actividades:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Asesoría realizada del 8 al 12 de septiembre de 2014 por parte de un experto de la CONAGUA.</li> </ul> <p>Resultados: Ser base para una segunda fase programada en el Programa 2014-2016.</p>
--	----------------	---	------------	--

**Fuente:** Elaboración propia a partir de documentación y expedientes consultados de los proyectos y entrevistas realizadas entre julio y agosto de 2016 a personal político y técnico de las instituciones salvadoreñas y mexicanas cooperantes.



## OTROS PROYECTOS/INICIATIVAS RELEVANTES DE LA COOPERACIÓN MÉXICO-EL SALVADOR<sup>44</sup>

Nombre del proyecto	Sector	Instituciones socias/contactos	Estado del proyecto	Breve descripción
MULTILATERAL  Mesoamérica sin Hambre (El Salvador)	Agropecuario, seguridad alimentaria y nutricional	<p>Multilateral:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- FAO</li> </ul> <p>El Salvador:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- CENTA</li> <li>- Alcaldías de 21 municipios (2 más por anexarse)</li> <li>- Ministerios.</li> </ul> <p>México:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- AMEXCID</li> </ul>	En ejecución desde marzo de 2015	<p>Proyecto regional multilateral que constituye una oferta de cooperación técnica de México para fortalecer acciones en seguridad alimentaria y nutricional en los países de la región con apoyo de FAO. Tiene el objetivo de intercambiar experiencias en temas de agricultura familiar (legislación; gobernanza a nivel de territorios, gobiernos municipales, asamblea legislativa; semillas; sociedad civil; diversificación agropecuaria; comunicación para el desarrollo).</p> <p>Actividades y componentes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Impulso a la Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria.</li> <li>• Mejoramiento de la producción de semillas de frijol.</li> <li>• Cofinanciamiento con municipios y microrregiones.</li> <li>• Foro Permanente para la Seguridad Alimentaria y Nutricional (universidades, ministerios) donde se realizan proyectos para las microrregiones.</li> <li>• Creación de red de comunicadores.</li> <li>• Promoción de pilotajes e incubación de procesos productivos (producción de aves y huertos) que garanticen alimento diario.</li> <li>• Constitución de organizaciones y empresas para las familias que les permita vender sus propias marcas.</li> </ul> <p>Resultados: El Salvador es uno de los países del programa que registra el nivel más alto de ejecución y seguimiento de las actividades programadas, con más de 85% de ejecución (a agosto de 2016). Hasta ahora, (agosto, 2016) 2,560 familias se han visto beneficiadas y 755 familias participan en producción de semillas.</p>

<sup>44</sup> Los proyectos e iniciativas presentados en este cuadro forman parte del marco más amplio de la cooperación México-El Salvador, es decir, de aquel que se extiende más allá de las Comisiones Mixtas para incluir proyectos enmarcados en mecanismos regionales de cooperación como el Proyecto Mesoamérica, proyectos de cooperación triangular, etc.

<p>COOPERACIÓN TRIANGULAR</p> <p>Cursos internacionales sobre sistemas naturales de tratamiento de aguas y lodos residuales, su reúso y aprovechamiento</p>	<p>Medio Ambiente</p>	<p>El Salvador:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados de El Salvador (ANDA)</li> </ul> <p>México:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA)</li> </ul> <p>Japón:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA)</li> </ul>	<p>Finalizado</p>	<p>Proyecto triangular en el marco de iniciativas regionales entre México, Japón y países de Centroamérica, entre ellos El Salvador; cuyo objetivo fue incrementar, a través de cursos internacionales, la cobertura y eficiencia de los sistemas naturales de tratamiento de agua y lodos, su reúso y aprovechamiento en la región de Mesoamérica y El Caribe. La capacitación se realizó por medio de conferencias en aula, instalación y monitoreo de módulos experimentales de tratamiento, visitas técnicas a sistemas de tratamiento y elaboración propia del Plan de Acción con enfoque integral</p> <p>Actividades:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tres cursos internacionales sobre sistemas naturales de tratamiento de aguas y lodos residuales, su reúso y aprovechamiento dirigidos principalmente a profesionistas de las áreas de manejo de saneamiento, responsables de actividades de diseño y operación de plantas de tratamiento de aguas residuales de alguna dependencia pública del sector agua, y académicos que estuvieran en posibilidad de implementar en sus países las tecnologías descritas en el curso a escala laboratorio, piloto o real de los países de Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, la República Dominicana y Bolivia.</li> <li>• Los cursos fueron impartidos en 2011, 2013 y 2014 en las instalaciones del IMTA de manera presencial y virtual por medio de conferencias en aula, instalación y monitoreo de módulos experimentales de tratamiento; visitas técnicas a sistemas de tratamiento y elaboración propia del plan de acción.</li> </ul> <p>Resultados: Se ha logrado capacitar aproximadamente a 20 funcionarios de El Salvador y otros países de la región. Por parte del IMTA, en 2014-2015 se han realizado actividades de seguimiento y evaluación; en 2015 se realizó una visita de evaluación a El Salvador a fin dar seguimiento a los planes de acción que han desarrollado los funcionarios de la primera y segunda generación para confirmar la utilidad del curso internacional en los países beneficiados. Los resultados de esta evaluación son para uso interno, sin embargo, el personal de IMTA se encuentra en plena disposición para compartir las observaciones de dicha evaluación.</p>
---	-----------------------	---	-------------------	--

<p>COOPERACIÓN TRIANGULAR</p> <p>Fortalecimiento de la cadena del cacao en El Salvador a través del INIFAP</p>	<p>Agropecuario</p>	<p>El Salvador:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ministerio de Agricultura y Ganadería de El Salvador (MAG)</li> <li>- Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal (CENTA)</li> </ul> <p>México:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA)</li> <li>- Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (INIFAP)</li> </ul> <p>Estados Unidos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)</li> </ul>	<p>En ejecución (2014-2017)</p>	<p>En diciembre de 2013 se llevó a cabo una misión de funcionarios de la AMEXCID a El Salvador, para la definición, junto con USAID, de una hoja de ruta a seguir para la Cooperación Triangular con El Salvador. Como parte de la puesta en marcha de la cooperación triangular en apoyo a El Salvador, se suscribió el 15 de abril de 2014, la Carta de Intención de Cooperación para el Apoyo a la Iniciativa del Cacao, y oportunidades de colaboración en Centroamérica bajo la Cooperación Triangular. El proyecto tiene como objetivo, en una primera parte, elaborar una estrategia para el rescate, conservación y utilización de cacaos de calidad en El Salvador y, posteriormente, reactivar la producción y posicionamiento del cacao salvadoreño en los segmentos gourmet del mercado internacional.</p> <p>Actividades:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Diagnóstico del estado actual del cultivo del cacao en El Salvador y puesta en marcha del proyecto. Técnicos de INIFAP se reunieron en El Salvador con representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Agricultura y Ganadería de ese país y de USAID para delinear las metas de la iniciativa, las cuales fueron definidas:             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ mejorar la calidad genética del cacao</li> <li>○ establecer el cacao en sistemas agroforestales que restauren y conserven la biodiversidad para el desarrollo rural sostenible,</li> <li>○ incrementar el ingreso y las oportunidades de empleo en el sector cacao</li> </ul> </li> <li>• Se acordó el calendario y las necesidades de específicas de El Salvador.</li> <li>• Desarrollo de tres asesorías efectuadas durante dos años (2015-2017), contemplando dos orientadas a capacitar a técnicos y productores de cacao salvadoreños, y la tercera a la transferencia de tecnología de producción en cacao.</li> </ul> <p>Resultados: el CENTA se encuentra satisfecho con la cooperación hasta ahora provista y se espera concluya en 2017, pero se está negociando un plan de largo plazo de 5 o 6 años por la naturaleza del cultivo y el impacto positivo que puede tener a larga plazo.</p>
--	---------------------	---	---------------------------------	--

<p>COOPERACIÓN TRIANGULAR</p> <p>Prevención de la migración no acompañada de niñas, niños y adolescentes en comunidades de origen del triángulo norte de centroamérica</p>	<p>Migración</p>	<p>México:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID)</li> <li>- Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)</li> <li>- Save the Children México</li> </ul> <p>Alemania:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Agencia de Cooperación Internacional Alemana- GIZ</li> </ul>	<p>En ejecución (2016-2019)</p>	<p>Espacio de cooperación regional triangular con el cual se permita atender las causas de la migración o las mitigue. El objetivo general del programa es prevenir la migración no acompañada de niñas, niños y adolescentes en comunidades de origen del Triángulo Norte de Centroamérica.</p> <p>Las forma de actuar de este programa será a través de actividades en seis comunidades (dos en cada país), llevando a cabo actividades de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Impulsar acciones en escuelas, a nivel familiar y comunitario, para consolidar la identidad de las niñas, niños y adolescentes, fomentar el arraigo y reforzar la pertenencia</li> <li>• Generar alianzas con los actores que trabajan en la zona para concretar sinergias</li> <li>• Promover acciones que atiendan los orígenes de la migración e impulsen la construcción de tejido social a nivel comunitario y la implementación y desarrollo de sistemas de protección locales</li> <li>• Sistematizar el modelo de intervención a partir de las evidencias de lo que sí funciona para hacerlo replicable y escalable</li> <li>• Promover el arraigo de niñas, niños y adolescentes a través del impulso de la participación de los distintos grupos en condiciones de vulnerabilidad</li> <li>• Promover cambios legislativos y organizativos para fortalecer los sistemas de protección a nivel de los estados participantes y en las rutas migratorias</li> </ul> <p>El proyecto contempla realizarse en tres años y que beneficie directamente a más de 6,000 participantes y, de forma indirecta, a cerca de 30,000 personas en el área de influencia escolar y comunitaria de las siguientes comunidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ El Salvador: Colonia Carrillo de San Miguel y Piedra Azul de San Rafael Oriente</li> <li>○ Honduras: zona periurbana de Tegucigalpa y San Pedro Sula (de los cuales seleccionarán las comunidades específicas)</li> <li>○ Guatemala: las comunidades de la Cruz Chich y Quiacoj ubicadas en el municipio Joyabaja, en el Departamento del Quiché</li> </ul>
--	------------------	---	-------------------------------------	---

**Fuente:** Elaboración propia a partir de documentación y expedientes consultados de los proyectos y entrevistas realizadas entre julio y agosto de 2016 a personal político y técnico de las instituciones salvadoreñas y mexicanas cooperantes.

---

Esta publicación está sujeta a copyright pero el texto puede ser utilizado libremente para la incidencia política y campañas, así como en el ámbito de la educación y de la investigación, siempre y cuando se indique la fuente de forma completa. EL titular del copyright solicita que cualquier uso de su obra le sea comunicado con el objetivo de evaluar su impacto. La reproducción de este texto en otras circunstancias, o su uso en otras publicaciones, así como en traducciones o adaptaciones, podrá hacerse después de haber obtenido permiso y puede requerir el pago de una tasa. Debe ponerse en contacto con [contacto@oxfammexico.org](mailto:contacto@oxfammexico.org)



[www.oxfammexico.org](http://www.oxfammexico.org)