

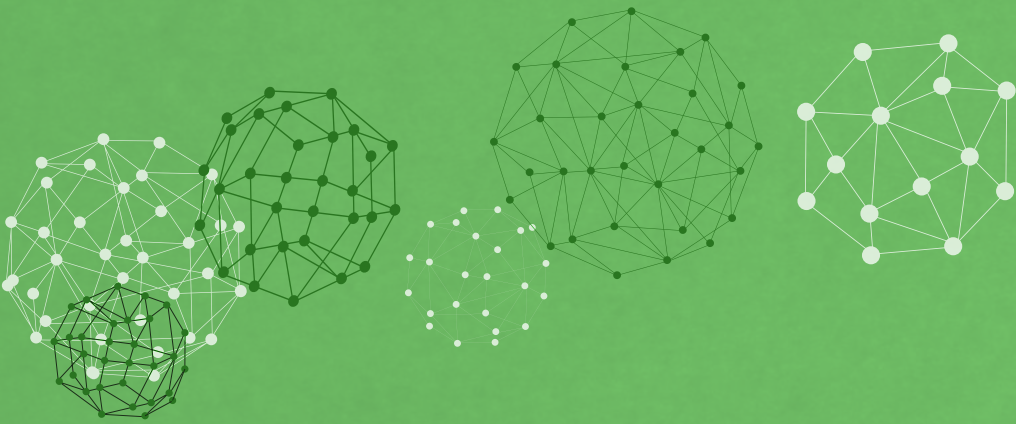
**DT**

SERIE  
DOCUMENTOS  
DE TRABAJO

**10**

# Valorización de la cooperación Sur-Sur

## Estudios de Caso: Brasil, Chile y México





# DT/10

## Valorización de la cooperación Sur-Sur

### Estudios de Caso: Brasil, Chile y México

SERIE DOCUMENTOS DE TRABAJO



Secretaría General  
Iberoamericana  
Secretaria-Geral  
Ibero-Americana



PROGRAMA IBEROAMERICANO  
PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA  
**COOPERACIÓN  
SUR - SUR**

2016

Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur  
San Salvador

La Serie Documentos de Trabajo del PIFCSS, tiene el objetivo de contribuir al acervo de conocimientos en Iberoamérica y fomentar el debate en las distintas materias que aborda acerca de la Cooperación Sur-Sur y Triangular.

---

**Consultor a cargo de la investigación**

Jorge Enrique Prieto Cardozo.

**Dirección**

Jaime A. Garrón Bozo, Gerente de la Unidad Técnica, PIFCSS

**Colaboración**

Amílcar Mejía Ramírez, Técnico en Cooperación Internacional, PIFCSS

**Diseño y Diagramación**

Contracorriente Editores

ISBN: 978-99961-957-5-4

---

DESCARGO: Las opiniones vertidas en el presente documento corresponden a su autor y no necesariamente representan la postura del PIFCSS o a sus países miembros, ni a las instituciones a las que se hace referencia.

---

© 2016 Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur.

# Tabla de Contenido

---

## **PREFACIO/4**

### **CASO BRASIL:**

#### **VALORIZACIÓN DE LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO/7**

##### **Introducción/7**

- 1. Contexto político, estratégico y normativo/9**
- 2. Metodología de valorización de la COBRADI/11**
- 3. Aplicaciones de la información/17**
- 4. Consideraciones finales/18**

### **CASO CHILE:**

#### **LA VALORIZACIÓN DE LA COOPERACIÓN TÉCNICA/23**

##### **Introducción/23**

- 1. Contexto político, estratégico y normativo/25**
- 2. Metodología de valorización de AGCID/27**
- 3. Aplicaciones de la información/34**
- 4. Consideraciones finales/34**

### **CASO MÉXICO:**

#### **CUANTIFICACIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO/43**

##### **Introducción/43**

- 1. Contexto político, estratégico y normativo/46**
- 2. Metodología de valorización de AMEXID/47**
- 3. Aplicaciones de la información/53**
- 4. Consideraciones finales/54**

## **BIBLIOGRAFÍA/60**

## **ANEXOS/61**

# Prefacio

---

Desde su implementación en 2010, el Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS) ha estado abocado al fortalecimiento de las instancias rectoras de la cooperación internacional en Iberoamérica, desarrollando diversas acciones con los Responsables de Cooperación, así como con los equipos de sus Unidades Técnicas.

De acuerdo a su Estrategia de Mediano Plazo, los resultados esperados para el PIFCSS en el periodo 2015-2018 son: i) fortalecer las capacidades institucionales de los organismos responsables y actores clave en la gestión de la Cooperación Sur-Sur y Triangular de los países Iberoamericanos; ii) mejorar la calidad, oportunidad y disponibilidad de información cualitativa y cuantitativa sobre Cooperación Sur-Sur y Triangular en Iberoamérica; iii) promover y fortalecer la gestión del conocimiento como medio esencial de la Cooperación Sur-Sur y Triangular; y, iv) posicionar y visibilizar la Cooperación Sur-Sur y Triangular Iberoamericana en el marco global de la cooperación para el desarrollo, así como el quehacer del propio Programa.

En el marco del apoyo que brinda el Programa a sus países miembros, particularmente en lo referido a "mejorar la calidad, oportunidad y disponibilidad de información cualitativa y cuantitativa sobre Cooperación Sur-Sur y Triangular en Iberoamérica", la valorización de la Cooperación Sur-Sur ha sido un tema de creciente interés con miras al fortalecimiento de capacidades para el abordaje de esta materia.

El presente documento completa y finaliza la serie de documentos de trabajo preparados por el PIFCSS en el marco de la investigación "Metodologías e Instrumentos de Valorización de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica". En cuanto a su contenido, presenta de manera detallada los casos de Brasil, Chile y México para valorizar la Cooperación Sur-Sur.

Los estudios de caso han sido seleccionados considerando aquellos países miembros del PIFCSS los cuales ya tienen implementadas metodologías e instrumentos de valoración. Agradecemos mucho la colaboración prestada por parte de la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC), la Agencia de Cooperación Internacional de Chile (AGCI) y la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) por las entrevistas y colaboración en el trabajo realizado durante las visitas de campo a Brasilia, Santiago y Ciudad de México, respectivamente, por parte del consultor encargado de la investigación.

Confiamos en que la presente publicación constituya una herramienta útil para autoridades, técnicos, académicos y diversos actores vinculados a la cooperación iberoamericana, con miras a mejorar el entendimiento de la valoración de la CSS a partir de la experiencia y lecciones aprendidas desde la práctica.

Esperamos que los casos de estudio presentados sirvan como incentivo para desarrollar metodologías e instrumentos propios de manera de avanzar en la mejora de la calidad, oportunidad y disponibilidad de información cualitativa y cuantitativa sobre Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica.

**Jaime A. Garrón Bozo**

Gerente | Unidad Técnica

Programa Iberoamericano para el

Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur





# Caso Brasil

## Valorización de la cooperación para el desarrollo

### INTRODUCCIÓN

Brasil es un agente muy importante en la Cooperación Sur – Sur (CSS) y Cooperación Triangular (CT). De acuerdo con cálculos de la OCDE, en 2010 el valor de la cooperación al desarrollo de este país -según las normas del CAD- alcanzó los 500 millones de dólares<sup>1</sup>, de los cuales, cerca del 60%, fue canalizado a través de organismos multilaterales. Su cooperación, catalogada como CSS, se concentra en África y América Latina y el Caribe (OCDE, 2015: 301-302).

Según cifras incluidas en el Informe de la Cooperación Sur – Sur en Iberoamérica, durante el año 2013, Brasil fue el principal oferente de proyectos (166), con una participación del 28,8% del total reportado para dicho Informe. A la vez, es uno de los países que menos cooperación recibe: 1 por ciento. (SEGIB, 2015: 42-43, 46-50, 61).

La política exterior brasileña, basada en los principios para las relaciones internacionales del país, incluidos en el numeral 9 del artículo 4 de la Constitución Federal de Brasil, identifica a la cooperación como un importante medio para apoyar los esfuerzos de los países en la superación de los retos que afrontan sus procesos de desarrollo.

En tal contexto, Brasil considera que la cooperación internacional (CI) es un componente significativo de su política exterior y un importante instrumento de promoción del desarrollo. Una de las principales formas para cumplir tales cometidos, en particular,

---

<sup>1/</sup> El reporte oficial de Brasil fue de 923 millones de dólares.

en lo relativo a la CSS, consiste en compartir los conocimientos y experiencias exitosas acumuladas por sus instituciones y funcionarios públicos. Por ello, para este país, lo significativo son los “flujos” de conocimiento y no los de carácter financiero.

De forma consecuente, comprende a la CSS, no sólo como el intercambio técnico (cooperación técnica), sino como todas las formas de intercambio que, con fines de desarrollo, se operen entre los países en desarrollo (PED).

Por lo anterior, Brasil asigna una alta ponderación a la valorización de la CSS; más allá del simple hecho de monetizar, definir valores o promulgar estadísticas, es un elemento de alto contenido político que busca reafirmar las características propias de la CSS y las formas particulares como se desarrolla. En tal sentido, propone utilizar otras formas de aproximación y medición, alternativas a las usadas por la cooperación tradicional.

El comienzo de la experiencia en valorización de la CSS de Brasil se sitúa en 2010, cuando el Presidente Lula Da Silva solicita estimar un valor de la cooperación que ofrecía ese país, para ser presentada en la Asamblea General de Naciones Unidas de septiembre de ese año (Brígido, 2015). La tarea le fue encomendada al Instituto de Investigación Económica Aplicada (*Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada* – IPEA) y a la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC). El trabajo no resultó fácil, en la medida en que no había un conocimiento sobre cuantificación, ni una metodología previa. Los esfuerzos desarrollados, infortunadamente, no lograron satisfacer la solicitud presidencial. Sólo tiempo después se logró tener una cifra.

No obstante lo anterior, los resultados obtenidos, los aprendizajes acumulados, la necesidad de entender los conceptos y las realidades de la CSS para poderla valorar, así como el interés de continuar con el proceso que recién había comenzado, llevaron al Ministerio de Relaciones Exteriores a proponer a la Presidencia que tal ejercicio se continuara desarrollando de manera regular. Dado que la ABC sólo se ocupa de la cooperación técnica y que sería necesario abordar las otras dimensiones de la cooperación con otros

---

2/ Necesidad similar se había presentado para una reunión del Grupo de los 8 en la que participaría Brasil.

puntos focales, el IPEA fue encargado de coordinar la producción de esos informes. ABC mantendría un rol de articulación técnica con IPEA<sup>3</sup>.

Como resultado de tales decisiones, que en su momento fueron pioneras en el mundo, hasta hoy, se han preparado dos informes: el primero, abarcó el periodo 2005 – 2009 y el segundo reportó cifras del 2010. Actualmente, está en preparación el registro de las cifras de los años 2011 a 2013 que se espera sea publicado durante 2016.

## 1. CONTEXTO POLÍTICO, ESTRATÉGICO Y NORMATIVO

Tal como se señaló anteriormente, Brasil considera tres elementos fundamentales que cimentan la estructura de su proceso de valorización. En primer lugar, la CSS es un componente fundamental de su política exterior y un instrumento de desarrollo. En segundo lugar, la CSS tiene un alto componente de apoyo técnico brindado por instituciones y funcionarios públicos. Finalmente, la CSS es entendida, más allá de la cooperación técnica, como el conjunto de diferentes intercambios que se efectúan entre los PED y están dirigidos a promover el desarrollo económico y social.

En tal sentido, la Constitución Federal de Brasil y otros lineamientos de política exterior, así como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y los actuales Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) son los marcos formales en los que se inscribe la Cooperación Brasileña para el Desarrollo Internacional (COBRADI)<sup>4</sup>. Aparte de ellos, no hay documentos estratégicos o normas específicas que rijan la cooperación internacional para el desarrollo (CID) y/o la CSS, como tampoco instrumentos del mismo tenor que generen el mandato o determinen la forma de realizar la valorización<sup>5</sup>.

Como ya se mencionó, Brasil otorga un alto contenido político a su CSS y a los valores (cuantificaciones) que se deriven de ella. Por tanto, considera diferentes dimensiones que permiten explicar el uso de metodologías propias de valorización de la CSS. Ello es perfectamente coherente con varias de sus posiciones en materia de CI y CSS.

---

3/ Es preciso aclarar que, hasta el momento Brasil no cuenta con un marco legal que establezca la obligatoriedad de valorizar la CID, que le confiera el mandato a IPEA o que obligue a las instituciones federales a reportar información al Instituto.

4/ A partir de esta mención, todas las referencias a la cooperación de Brasil, en particular las referidas a valorización, harán alusión a la COBRADI.

5/ Ello no significa, que no exista claridad en las estrategias o políticas relacionadas; los funcionarios entrevistados expresaron absoluta coherencia respecto de la posición de Brasil en estos temas.

En primer lugar, para Brasil, la CI es un instrumento de desarrollo y no una forma de financiación para el desarrollo. Se trata de discutir el hecho de que la CI se manifieste exclusivamente en la movilización de fondos y de que los valores relacionados no reflejen otras formas “intangibles” de hacer cooperación<sup>6</sup>. En la CSS, en la que prima el intercambio técnico (conocimientos, experiencias, buenas y malas prácticas), si su contribución no se manifiesta en términos monetarios (así sean modestos), la práctica, como un todo, tiende a invisibilizarse<sup>7</sup>.

En segundo lugar, Brasil no comparte que la valorización de la CSS deba concentrarse exclusivamente en la cooperación técnica y becas, tal como se acordó en el primer Taller del Grupo de Tareas para la Medición de la Cooperación Sur - Sur en el marco de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), realizado en Bogotá, en abril de 2015<sup>8</sup>. Según ABC, de acuerdo con lo que desarrolle cada país, se deberían incluir todas las formas de relacionamiento para el desarrollo entre países del sur, tales como: cooperación económica, comercio exterior, cooperación financiera, cooperación técnica, ayuda humanitaria, asistencia a refugiados y mantenimiento de la paz, contribuciones a organismos internacionales, etc.

En tercer lugar, Brasil le asigna una importancia significativa a la valorización de la CSS; más allá del sólo hecho de monetizar, definir valores o promulgar estadísticas, es un elemento de alto contenido político que busca reafirmar las características propias de la CSS y las formas particulares como se desarrolla. Igualmente, propone la utilización de otras formas de aproximación y medición, alternativas a las empleadas por la cooperación tradicional.

Lo anterior es muy importante, si se tiene en cuenta que en la valorización de la CSS, dadas sus características particulares, hay una zona gris (un espacio vacío), que no puede ser llenada por adaptaciones de las metodologías de la OCDE o por el hecho de que en el mismo espacio de las Naciones Unidas se adopten o adapten formas de valorización

---

6/ Brasil no comparte que la OCDE considere a la CSS como una forma adicional de financiación del desarrollo. Cabe señalar que no sólo la OCDE considera a la CSS como financiación al desarrollo, sino que esto también se observa en el documento resultante de la Conferencia de Financiamiento para el Desarrollo de Addis Abeba, en la sección de transferencia de conocimiento, tecnologías.

7/ Por ello, no es posible considerar a la CI, y menos a la CSS, bajo la óptica del simple movimiento de fondos.

8/ Taller Presencial del Grupo de Tareas para la Medición de la Cooperación Sur - Sur: Primera Discusión Sobre el Desarrollo Metodológico para la Medición de la Cooperación Sur-Sur, Bogotá, 28 a 30 de abril de 2015. Conferencia Estadística de las Américas - Comisión Económica para Latinoamérica y el Caribe (CEPAL).

que se deriven de las del CAD. Con seguridad, habrá coincidencias con las metodologías OCDE pero, definitivamente, también habrá otras formas de valorizar, muy diferentes, que se distanciarán de ellas.

Por ello, el Gobierno de Brasil, encabezado por la ABC, teniendo en cuenta que algunas esferas académicas también se están interesando por los temas de valorización de la CSS, está avanzando para que estos asuntos no se traten y definan en espacios ajenos a los PED, por lo que presentó en algunos escenarios internacionales una propuesta amplia de metodología, que toma todas las modalidades de CSS y considera los elementos monetarios y financieros, así como los no financieros.

Según esta postura de Brasil, desde la dimensión política, se busca crear un paradigma propio de los PED para que se pueda hacer un puente claro entre su visión de la cooperación y la práctica que adelantan. Igualmente, se pretende abrir la discusión de todas las dimensiones de la CSS, para definir elementos comunes sobre qué sería importante o necesario cuantificar de los flujos de intercambio.

Para el caso de los países de América Latina y el Caribe (ALC), Brasil considera que no es posible avanzar de manera aislada en estos asuntos; que es preciso consolidar una posición como región, en particular si se tiene en cuenta que hay discusiones en el marco de Naciones Unidas en relación con la valorización de la CSS y que los ODS<sup>9</sup> incluyen a la CSS como una práctica de desarrollo que contribuirá a alcanzarlos. En tal sentido, los PED deben estar preparados para reportar sus acciones en estos asuntos.

## 2. METODOLOGÍA DE VALORIZACIÓN DE LA COBRADI

### 2.1. CONCEPTUALIZACIÓN

En consonancia con la postura que tiene Brasil en cuanto a la CSS y su valorización, la metodología que ha diseñado IPEA para determinar el valor de la COBRADI, considera la inclusión de otras formas de CSS, aparte de su manifestación técnica. Esta metodología no ha sido aprobada o promulgada por norma o reglamento alguno del Gobierno federal.

---

9/ En el marco de la Agenda de Desarrollo Sostenible el Objetivo 17 denominado “Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la alianza mundial para el desarrollo sostenible”; considera el aporte de la CSS principalmente en aspectos vinculados con la tecnología y la creación de capacidades.

La metodología utilizada por IPEA busca identificar, clasificar y cuantificar la totalidad de los recursos humanos, físicos y financieros que el Gobierno Federal de Brasil<sup>10</sup> invierte en otros países y organizaciones internacionales. Tales recursos aparecen registrados en el presupuesto público bajo la denominación de gastos corrientes.

No obstante la visión particular de la CSS por parte de Brasil, la metodología de la COBRADI busca conservar niveles de comparabilidad con conceptos y categorías que se utilizan a nivel mundial. En este sentido, en su diseño no sólo se tuvieron en cuenta las necesidades e intereses políticos de Brasil, sino que se ubicó en un contexto amplio, de orden internacional, que permitiera entenderla y analizarla por parte de otros agentes externos.

El proceso de definición de la metodología implicó que el IPEA comenzara por desarrollar un ejercicio que le permitiera tener buen conocimiento de la temática a abordar, en términos de su naturaleza, contenido conceptual, alcance y manifestaciones, de manera que esto le posibilitara acotar el campo de acción, determinar los elementos a medir y la forma de obtener las valorizaciones.

IPEA partió del hecho de que Brasil no tenía una metodología adecuada para lo que hacía en cooperación internacional, y que las metodologías de la AOD no captaban las particularidades de su cooperación. Lo primero que hizo fue entender la naturaleza de la COBRADI y de los gastos o costos asociados. No obstante, no centró el enfoque en los asuntos económicos, dado que la esencia de la cooperación brasileña no reside en el flujo de recursos financieros, sino en las acciones que desarrolla a través de funcionarios públicos, a los que se les paga un salario por sus labores regulares, y se les pagan viáticos (o gastos de viaje) cuando se desplazan a desarrollar actividades de cooperación.

Así, quedó claro que la cooperación de Brasil se basa en la experiencia de sus instituciones, en el conocimiento acumulado y en su capacidad para transferir a otros países esas experiencias y buenas prácticas. A partir de esta primera definición, el análisis de IPEA se concentró en conocer el valor de la cooperación, como una forma de dimensionar lo que hacía Brasil en ese campo.

Por otra parte, IPEA debía ocuparse de la captura de la información y del análisis de la cooperación que excede el mandato de la ABC, que se ocupa de la cooperación técnica y que financia parte de las actividades de CSS con los recursos que tiene en su presupuesto para tal fin. Adicionalmente, identificó que había acciones que no cabían en la defini-

---

10/ La metodología se concentra en el “sector central” de Brasil y, en consecuencia, no considera, desde la perspectiva pública, los niveles estatales y municipales.

ción literal de proyecto, tales como las relacionadas con refugiados, ciencia y tecnología u operaciones de paz y que, en consecuencia, era necesario abordar cada “tema” o línea de cooperación de acuerdo con su propia naturaleza, de una forma diferente<sup>11</sup>.

Para avanzar en la captura de la información, lo primero que debieron hacer fue un amplio proceso de concientización y motivación para que las instituciones brasileñas proveyeran los datos oficiales de su ejecución presupuestal. Una primera justificación para involucrar a las instituciones consistió en que se necesitaba definir claramente la política de cooperación internacional para el desarrollo de Brasil.

Una segunda motivación estuvo por el lado de la transparencia. El informe de IPEA es el único documento que ofrece información sobre gastos asociados con la cooperación que Brasil desarrolla. Además, es una información que IPEA valida con cada uno de los ejecutores para reflejar adecuadamente la realidad de lo que hacen, centrándose en lo que efectivamente ocurre; qué actividades, con quién, cuántas personas, qué productos, etc. A partir de la información que proveen ABC o las demás instituciones, IPEA establece contacto con los ejecutores para entender qué es lo que hacen en el marco de las iniciativas de cooperación.

En tercer lugar, las anteriores acciones se complementaron con procesos de capacitación, consulta y permanente contacto. Se dispuso una cuenta de correo electrónico para atender los requerimientos de las instituciones involucradas.

En el primer ejercicio de valorización, que recogió los años 2005 a 2009<sup>12</sup>, el énfasis estuvo puesto en la recolección de información para lograr exclusivamente la cuantificación de la COBRADI. En el segundo mapeo, que reportó las cifras de 2010<sup>13</sup>, se comienza a calificar las prácticas, pero las herramientas estadísticas no son suficientes para tales

---

11/ En el informe “*Brazilian Cooperation for International Development 2005 – 2009*” del IPEA, se incluyen como modalidades de la CID: asistencia humanitaria, becas para extranjeros, cooperación técnica, científica y tecnológica, contribuciones a organizaciones internacionales y bancos regionales y operaciones de mantenimiento de la paz. En el mismo informe, para el año 2010, se incluyen cooperación técnica; cooperación educativa; cooperación científica y tecnológica; cooperación humanitaria; apoyo y protección de refugiados; operaciones de mantenimiento de la paz y contribuciones a organizaciones internacionales.

12/ El informe correspondiente se puede recuperar de <http://www.abc.gov.br/api/publicacaoarquivo/561>

13/ El informe correspondiente se puede recuperar de [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=21530&catid=342](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=21530&catid=342)

propósitos. Para el ejercicio 2011 – 2013, que está en preparación, se está avanzando en la profundización del análisis cualitativo. Por ello, están comenzando a utilizar herramientas más potentes que faciliten los análisis textuales y de contenidos y rescaten las palabras claves que permitan medir el “impacto” y los resultados en los países receptores.

## 2.2. METODOLOGÍA

La metodología, que es descrita en el informe de 2005 - 2009, consideró 6 tipos de cooperación para calcular el valor total de la COBRADI. En el informe de 2010, el número se amplió a 7; ellos son: cooperación técnica, cooperación en educación, cooperación científica y tecnológica, cooperación humanitaria, protección, apoyo e integración de refugiados, operaciones de mantenimiento de la paz, y, aportes a organismos internacionales. (IPEA, 2011)

En el proceso de valorización, la metodología considera<sup>14</sup>, en lo fundamental, cuatro tipos de gastos: horas técnicas (para valorizar el aporte técnico de los funcionarios federales); viáticos y pasajes aéreos (como gastos directos de cada actividad de cooperación); donaciones (en efectivo y/o especie) y costos administrativos (asociados con el soporte de las actividades de cooperación).

La metodología se complementa con un sistema de información para el registro de los datos básicos. Las diferentes instituciones federales registran vía internet, en la plataforma de IPEA diseñada para tales fines, la ejecución de los recursos asignados en sus presupuestos para procesos de CID.

IPEA tiene un proceso continuado de revisión y entendimiento de los gastos de cada institución, con el propósito de clarificar la ejecución. Después de que IPEA produce la información ajustada, la valida con cada institución, de manera que se garantice su confiabilidad.

Con los avances en el proceso de valorización, IPEA ha consolidado su posición de no acumular valores extraordinarios, sino centrarse en producir información seria, de calidad y transparente. Ese ha sido uno de los principales aportes de COBRADI; producir información con un marco técnico, en un ambiente de confianza con las instituciones y como un proceso de aprendizaje mutuo y de avance paulatino.

---

14/ En la guía básica que se encuentra en el informe 2005 – 2009, se incluyen las siguientes líneas de costeo: horas técnicas, transporte y viáticos, materiales y equipos, logística (recursos físicos), costos administrativos relacionados, donaciones en especie y cooperación financiera.



La metodología de la COBRADI considera los siguientes componentes de gasto:

**Horas técnicas**<sup>15</sup>. Para el cálculo de las horas (o días) técnicas, se parte del hecho de que funcionarios del Gobierno de Brasil se desplazan a otros países y ello implica que se generan unos costos que se relacionan con el salario de la persona; es decir, se genera un costo de oportunidad que debe ser reconocido, estimado y cargado a los otros conceptos de gasto de la cooperación.

En el anterior contexto, el cálculo se hace con base en el salario de la(s) persona(s) involucrada(s) en la actividad, en proporción al número de días destinados a la misma. Para Brasil, medir el aporte técnico a través del costo de oportunidad del salario, si bien arroja valores modestos, es la forma más transparente y verificable de hacerlo. El conocimiento involucrado es considerado un bien público y el hecho de compartirlo un acto político de donación del mismo.

**Transporte y viáticos, donaciones y costos administrativos**. Las instituciones federales incluyen el valor efectivamente desembolsado por los tiquetes aéreos. Los viáticos pagados corresponden a los parámetros que utiliza el Gobierno federal, de acuerdo con el nivel salarial del funcionario.

Las donaciones, sean en dinero o en especie, se cargan de acuerdo con el valor ejecutado. Los gastos de soporte administrativo son los correspondientes a impresiones, publicaciones, transporte, etc.

**Contribuciones a organismos internacionales**. Se incluyen los pagos que realiza el gobierno central, así como los efectuados por otras instituciones del gobierno federal, a organizaciones multilaterales y a fondos multilaterales de desarrollo.

La captura de la información para la valorización de la COBRADI se hace regularmente en la plataforma del IPEA, en la que se diligencia un formato electrónico. No obstante, cuando las instituciones deben registrar información correspondiente a diferentes años (registro plurianual)<sup>16</sup>, el sistema presenta limitaciones<sup>17</sup> y la información debe ser manejada por el IPEA fuera de él, ajustarla de forma externa y luego incluirla, una vez ha sido depurada.

---

15/ Para éste y los demás conceptos, la metodología de 2010 determina qué se puede cargar como gasto de COBRADI.

16/ Como es el caso del ejercicio que actualmente se está finalizando para los años 2011 a 2013.

17/ No asigna la información cargada en una misma fecha o año, a los diferentes años a los que corresponde la ejecución efectiva.

Por otra parte, teniendo en cuenta que para el informe 2011 – 2013, se avanzará en la revisión cualitativa de la información, el IPEA tiene algunas restricciones para hacer el análisis de contenidos. Por ello, se encuentran en el estudio de diferentes posibilidades para fortalecer su sistema de información, tales como Microsoft Excel y SPSS.

Una vez se publique el informe, la base de datos de IPEA, que será mantenida en red, y estará disponible en Internet, permitirá el libre acceso a la información, incluidos los microdatos que, hasta ahora, han estado en poder de las instituciones.

No obstante lo anterior, es necesario tener en cuenta, como se mencionó anteriormente, que una parte de la cooperación que realiza Brasil está centralizada en la ABC. La Agencia tiene el Sistema de Acompañamiento de Proyectos (ABC NET – SAP), que se usa desde los años 90, y el Sistema Financiero de Gerenciamiento de Proyectos (SGP-Fin). El SAP tiene limitaciones en cuanto a la generación de reportes por lo que para necesidades específicas suelen utilizar información contenida en documentos de Word o hacer cálculos en hojas de Excel.

La carga de la información básica del proyecto y su correspondiente presupuesto se hace en el SAP, mientras los reportes financieros se reciben por el SGPFin. Sin embargo, estos sistemas no tienen conexión con la plataforma del IPEA. Adicionalmente, los reportes

### RECUADRO 1.

Ejemplo en la aplicación de la metodología de valorización de la Cooperación Sur-Sur de Brasil

<i>Salario mensual experto:</i>	USD 2.000	<i>Viáticos (diarios):</i>	USD 200	
<i>Salario diario experto:</i>	USD 67	<i>Boleto aéreo:</i>	USD 1.200	
<i>Número de días:</i>	5	<i>Materiales:</i>	USD 100	
	Horas técnicas	Total viáticos	Boleto aéreo	Materiales
<b>Valor total =</b>	$(67 \times 5)$	$(200 \times 5)$	$(1.200)$	$(100)$
<b>Valor total =</b>	335	+ 1.000	+ 1.200	+ 100
<b>Valor total =</b>	USD 2.635			

de algunas áreas de la ABC para COBRADI, al igual que los relacionados con el informe de CCS de la SEGIB, se hacen con base en los compromisos asumidos y los presupuestos acordados y no sobre los montos efectivamente ejecutados. Finalmente, algunas áreas, a pesar de que ABC cuenta con el Manual de Gestión de la Cooperación Sur-Sur, sólo registran el gasto fijo (tiquetes y viáticos) y no incluyen las horas técnicas. (ABC, 2013)

A modo de ejemplo, el recuadro 1 se presenta un ejercicio de valorización, para una actividad de cooperación técnica, por una persona, según la metodología de Brasil.

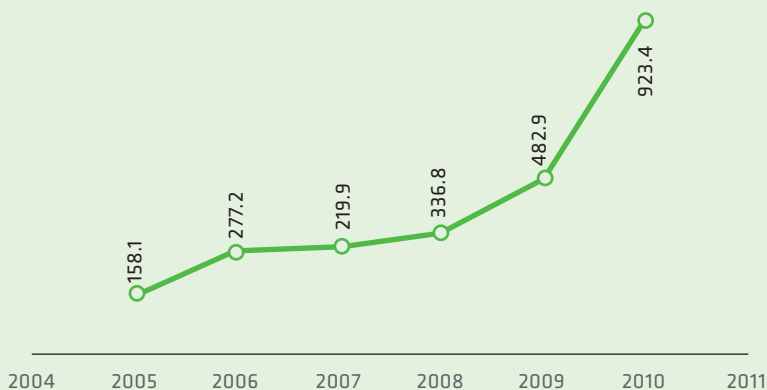
Como producto de la aplicación de la metodología, Brasil ha reportado hasta el momento la información de la CID provista durante los años 2005 a 2010. En el gráfico 1, se observa cómo el valor de la COBRADI, entre los años señalados, tuvo un incremento sustantivo, alcanzando, en el 2010, un monto superior a los novecientos millones de dólares de los Estados Unidos.

### 3. APLICACIONES DE LA INFORMACIÓN

La información de COBRADI ha sido utilizada por Brasil para reportar sus actividades en el marco de los ODM. Específicamente ha vinculado su cooperación con el objetivo

#### GRÁFICO 1.

Cooperación Sur-Sur otorgada por Brasil 2005 - 2011  
(Millones de dólares)



**Fuente:** Elaboración propia con base en información proporcionada por la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC).

8 “Fomentar una alianza mundial para el desarrollo”. Brasil ha presentado 5 informes sobre el cumplimiento de los ODM. En el último, de mayo de 2014, se hace una amplia presentación de las actividades, sectores y recursos involucrados (Presidencia de la República, 2014). Una vez entren en vigor los ODS, y sea necesario hacer los reportes correspondientes, se hará lo propio, bajo la metodología actual o la que, si es acogida, está en este momento en consideración de algunos PED.

Adicionalmente, Brasil utiliza la información de valorización para incluirla en los cálculos de los aportes o la contrapartida que asume en los acuerdos de triangulación que suscribe con donantes tradicionales. En tal sentido, además de los aportes que hace en términos financieros, incluye la estimación del aporte técnico de sus expertos.

Por otra parte, dado que la valorización se basa en la información de ejecución, puede ser utilizada para sustentar informes de naturaleza presupuestal. No obstante, como los ejercicios de valorización, hasta ahora, no tienen periodicidad anual, su potencial para seguimiento presupuestario o rendición de cuentas se reduce ostensiblemente.

Finalmente, se podría afirmar que Brasil concentra su proceso de valorización exclusivamente en la cooperación que otorga y no le da otras utilidades alternativas. Por ejemplo, no solicita reporte alguno de valorización en materia de contrapartida, tampoco solicita información de la cooperación que recibe y no hace reportes de carácter bilateral a sus socios. Esa información es suplida por la que se encuentra en los presupuestos de los documentos de proyecto que suscribe.

#### 4. CONSIDERACIONES FINALES

- El diseño de la metodología de valorización y su posterior aplicación y actualización destacan por haber estado a cargo de un grupo eminentemente técnico que, dada su especialidad en investigación, análisis y planeación de políticas públicas, le ha dado un alto grado de coherencia y fortaleza.
- Debe considerarse como un asunto especial la alta proyección y promoción política que Brasil le da a la CID, a la CSS y al proceso de valorización vinculado, como elementos característicos de la cooperación y de los procesos de desarrollo de los PED.
- Brasil tiene gran interés en promover y fortalecer a nivel global la utilización de metodologías que capten las particularidades de la CID o la CSS, según como cada país las aborde. Para ABC, la intención no es cambiar lo que hacen los países, sino

proponer una metodología que les permita, manteniendo sus prioridades y visiones sobre la CI, utilizar los componentes que les sean adecuados.

- Para Brasil, el proceso de valorización no se queda en la producción de estadísticas, sino que ha marcado el camino para hacer análisis de mayor valor agregado, sobre todo de la contribución de la COBRADI al desarrollo de los países y, en últimas, de la solidez de la política pública del país en materia de CI.
- La conducción técnica de IPEA ha promovido la realización de análisis más profundos, que superan los eminentemente cuantitativos. El enfoque más analítico que comienza con el informe 2011 – 2013, promete aportar en el avance de los países en asignaturas pendientes como monitoreo y evaluación. Además, el enfoque macro de la cooperación por sobre el micro de los proyectos, puede hacer aportes importantes en el enfoque y diseño de las políticas públicas relacionadas.
- Se evidencia que el proceso de valorización, y sobre todo el levantamiento y análisis de la información, han abierto la puerta a una mejor comprensión de la lógica de la cooperación y del papel que cada agente puede estar jugando en ese marco. En tal sentido, ha servido para visibilizar, promover y empoderar a agentes y procesos relacionados con la CID.
- Es importante que se tenga una mayor integración entre ABC e IPEA que permita validar la existencia de una sola metodología de valorización, de procesos de registro unificados y que, como consecuencia, permita otorgar una mayor fiabilidad a la información producida.
- Dado que hasta ahora el proceso de captura de información ha sido el resultado de un mandato informal al IPEA, con los propósitos de mejorar la capacidad de respuesta de las instituciones federales, integrar a agentes estatales, municipales y de otra naturaleza, y tener informes oportunos y de corte anual, la ABC promoverá la expedición de una normativa que permita darle mayor coherencia y fortaleza al proceso.

## SÍNTESIS DE LA VALORIZACIÓN DE LA COOPERACIÓN BRASILEÑA PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL (COBRADI)

---

1. **Normativa que determina la obligatoriedad de valorizar la CSS.** No hay una normativa que ordene realizar valorización de la CSS.
2. **Principales motivaciones para valorizar la CSS.** Valorización del aporte técnico del país; visibilización de la CSS; transparencia del gasto público.
3. **Información para valorización.** Sueldos funcionarios, desembolsos de tiquetes, viáticos, materiales, aportes a organismos internacionales, gastos por otras formas de cooperación.
4. **Porcentaje información propia.** IPEA recibe el 100% de la información de ABC y de instituciones federales.
5. **Periodicidad recibo información.** Irregular; depende del horizonte que se tome para el ejercicio de valorización. El actual abarca tres años.
6. **Normativa que obligue a instituciones a reportar gastos de CSS.** No hay una normativa que obligue a las instituciones a reportar los gastos de la CSS.
7. **Metodología para valorizar la CSS.** Brasil tiene una metodología para valorizar CSS. No se ha adoptado formalmente por norma alguna.
8. **Nombre metodología – entidad que la elaboró y/o aplica – estado de avance.** Metodología “Pautas básicas para la encuesta”; elaborada y aplicada por el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA) de la Presidencia de Brasil; en aplicación, con ajustes según complejidad del análisis.
9. **Base para la formulación de la metodología.** Análisis de los conceptos básicos sobre cooperación, determinación de elementos a valorizar y formas de hacerlo.
10. **Tiempo de aplicación de la metodología.** Desde 2010 (5 años)
11. **Elementos valorizados según la metodología en la CSS.** Sueldos funcionarios, boletos aéreos, viáticos, insumos y materiales
12. **Cómo se valoriza.** (Sueldo promedio diario X número de días) + (desembolsos por transporte y viáticos, donaciones y costos administrativos)
13. **Medio de captura de la información.** Plataforma web de IPEA y ABC NET – SAP y SGPFIn de ABC.
14. **Agentes que cargan la información.** Representantes de instituciones federales y de ABC
15. **Procesamiento y control calidad de la información.** IPEA revisa los registros con las instituciones federales y de generan los ajustes del caso.
16. **Otras expresiones de la CSS que se valorizan.** Cooperación en educación; cooperación científica y tecnológica; cooperación humanitaria; protección, apoyo e integración de refugiados; operaciones de mantenimiento de la paz; aportes a organismos internacionales.

- 
17. **Requerimientos de países o instituciones por conocer información de valorización.** No hay requerimientos específicos. IPEA difunde la información en documentos impresos y por vía electrónica. Sus socios en CSS no le solicitan información de valorización. Brasil utiliza la información de valorización en procesos de cooperación triangular.
  18. **Reporte interno de la información sobre valorización.** La información de valorización es conocida por la Presidencia, la Secretaría de Relaciones Exteriores, la ABC y las demás instituciones federales.
  19. **Requerimiento de información de valorización a otros países.** Brasil no solicita información de valorización a los países por contrapartida en los proyectos de la cooperación que brinda, o por la cooperación que recibe.
  20. **Uso de la valorización para toma de decisiones y mejoramiento de la CSS.** La información se usa ocasionalmente para tales fines. En el ejercicio 2011 – 2013 se utilizará para avanzar en la verificación de resultados e impacto.
  21. **Otros usos de la valorización.** Análisis de la CSS, vinculación a política exterior.
  22. **Limitaciones o reservas normativas para difundir la información de valorización.** No hay reservas para difundir la información. De hecho, se hace de forma amplia en internet.
  23. **Fortalezas a compartir con otros países.** Análisis conceptual para valorización; diseño y ajuste metodologías de valorización; análisis de información; análisis de políticas públicas vinculadas a la cooperación.
  24. **Resultados de los ejercicios de valorización (en millones de USD, valores corrientes).** 2005 – 158,1; 2006 – 277,2; 2007 – 291,9; 2008 – 336,8; 2009 – 482,9; 2010 – 923,4.





# Caso Chile

## La valorización de la cooperación técnica

### INTRODUCCIÓN

Chile es un agente muy activo en la CSS y CT. De acuerdo con cálculos de la OCDE, en 2013, su cooperación alcanzó los 44 millones de dólares, de los cuales, 29 millones, fueron canalizados a través de organismos multilaterales. Su cooperación, que es provista fundamentalmente bajo la forma de asistencia técnica y becas, se concentra en América Latina y el Caribe y algunos países de África y Asia (OCDE, 2015: 301-302).

Según cifras incluidas en el Informe de la Cooperación Sur – Sur en Iberoamérica, durante el año 2013, Chile tuvo en ejecución 56 proyectos (10% del total de los países) y 44 acciones (13% del total). A su vez, fue receptor en 17 proyectos (3%) y 3 acciones (0,9%) (SEGIB, 2015: 42-43, 46-50, 61).

Chile concibe la cooperación como un objetivo estratégico de su política exterior (AGCID, 2015: 4). En tal sentido, ha venido fortaleciendo su participación en la CSS, como un cooperante emergente, en el entendido de que esta forma de cooperación es el medio natural para relacionarse con otros PED.

De otra parte, en la Política chilena de cooperación internacional para el desarrollo y en la Estrategia chilena de cooperación internacional para el desarrollo 2015 - 2018, se hace una vinculación expresa de la cooperación con el desarrollo incluyente y sostenible. Desde esta perspectiva, se afirma que el desarrollo es un elemento propio de la política exterior. Como consecuencia, la Agencia chilena ajustó recientemente su nombre a “Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo – AGCID” (AGCID, 2015a: 11-12).

En esa línea, la cooperación chilena busca compartir con otros PED las experiencias acumuladas en la formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas que, con el tiempo, se han vuelto activos importantes de la institucionalidad nacional. Para ello, bajo la forma de asistencia técnica (AT)- cooperación técnica, dispone de la experiencia de sus funcionarios, como una de las vías principales para ejecutar su CSS. Para hacer más evidente la contribución técnica de los expertos, más allá del registro de los gastos asociados con su movilización (gastos de viaje), la cooperación chilena decidió acudir a su valorización o cuantificación.

En concepto de AGCID, la valorización es una forma de “relatar - visibilizar” lo que verdaderamente se hace en CSS. Lo cierto es que así se haga un ejercicio exhaustivo de cálculo, los resultados no van a ser tan significativos como para que sean comparables con los recursos de la AOD. En tal sentido, el objetivo no es generar cifras cuantiosas, sino poner en valor lo que es y se hace en la CSS y lo que aporta la institucionalidad pública en esos procesos.

La necesidad específica de valorizar la CSS en Chile emerge en 2008, cuando la Dirección de Presupuesto (DIPRES) del Ministerio de Hacienda, en el marco de un ejercicio de evaluación de los presupuestos generales de la República, solicitó conocer el “impacto” de la cooperación chilena; más bien, deseaban conocer para qué se utilizaban los recursos que se le asignaban a la AGCI (ahora AGCID). Si bien era claro que las repercusiones de las acciones que se financiaban se daban fundamentalmente fuera del país, y tenían que ver con la política exterior, la respuesta al requerimiento se terminó enfocando en cómo medirlo que se hacía para evidenciar la utilización de los recursos.

Ante esa situación, se identificó que había gastos y ganancias ocultas relacionadas con la cooperación chilena y que, como tal, no se reconocían como aportes de la cooperación; el aporte técnico era la mejor muestra.

Para el caso de la cooperación triangular, que ocupó en primer lugar la atención en la revisión, la valorización se vinculó con el cumplimiento de los requerimientos que los donantes le hacían a Chile de aportar recursos frescos, bajo porcentajes que el país no podía satisfacer. Esta acción fue acogida por varios donantes y, paulatinamente, se integró en los arreglos de cooperación triangular posteriores.

La información de valorización le permitió a la AGCID mostrar al agente presupuestal cuál era la utilización y el aporte de los recursos recibidos para cooperación; estos se traducían en un mayor valor movilizado, en complemento a los recursos aportados por el socio tradicional.

Estos ejercicios se han venido realizando de manera interna durante varios años. Sin embargo, hasta ahora, su difusión se ha hecho en ámbitos limitados al interior de la Agencia o para ser incluidos en los acuerdos de triangulación. No obstante, la AGCID tiene una metodología debidamente estructurada, cuyos componentes y características se referenciarán más adelante.

## 1. CONTEXTO POLÍTICO, ESTRATÉGICO Y NORMATIVO

Con el fin de contribuir estratégicamente al cumplimiento de los objetivos de política exterior, la Política de cooperación internacional para el desarrollo de Chile ha sido formulada como una propuesta de largo plazo, para un periodo de 15 años. En tal contexto, la cooperación se convierte en un objetivo estratégico de la política exterior del país.

De otra parte, según la Agencia, la cooperación chilena “...promueve la dignidad de las personas, la justicia social, los derechos humanos y la sustentabilidad” (AGCID, 2015a: 4) y se reafirma como un vehículo para generar desarrollo inclusivo y sostenible. En consecuencia, se presenta articulada al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y con sus sucesores, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), una vez que entren en vigor. La CSS, por supuesto, queda cobijada por este enfoque.

Bajo la perspectiva de que el entorno internacional, por razones de la desaceleración económica y de otros desajustes, genera importantes retos para América Latina y el Caribe (ALC), la política de Chile determina que la cooperación debe jugar un papel importante para el desarrollo de la región. En la misma línea, plantea el fortalecimiento de la CSS y CT como un medio para movilizar los conocimientos y experiencias entre los países, se compromete en el fortalecimiento de la integración regional y determina a ALC como su zona prioritaria de acción (AGCID, 2015a: 16).

En este marco, se formula la Estrategia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo 2015 - 2018 que establece los objetivos y áreas temáticas para la implementación de la política, que “...se materializan en el Programa de Cooperación Sur-Sur, proyectos bilaterales, triangulares, en temas de formación y fortalecimiento de capacidades para la gestión pública.” (AGCID, 2015b: 3)

Esta Estrategia de Cooperación tiene tres objetivos estratégicos (AGCID, 2015b: 6):

- Avanzar hacia un desarrollo inclusivo y sostenible; se destaca la experiencia chilena en construcción de políticas públicas, en el enfoque de desarrollo, y en el énfasis en

inclusión y sostenibilidad, como fortalezas para afrontar los desafíos de la agenda post 2015 y adelantar procesos exitosos de cooperación internacional, teniendo en consideración las necesidades de los PED y, específicamente, de sus poblaciones más vulnerables.

- Fortalecer las asociaciones para un desarrollo compartido; para Chile, la cooperación internacional es un canal para compartir experiencias de cómo hacer frente a diferentes desafíos y retos, regionales y globales, relacionados con el desarrollo; además, es un vehículo para fortalecer la integración y una forma de hacer converger los esfuerzos de diferentes actores del desarrollo y los intereses de los PED.
- Consolidar el Sistema Nacional de Cooperación Internacional para el desarrollo; Chile destaca la importancia de la cooperación internacional, y en particular la que otorga a terceros países, en el ámbito de su política exterior. Además, resalta la multiplicidad de actores del desarrollo que participan en tales procesos y el amplio rango de temas en los que se adelantan iniciativas de esta naturaleza. Por ello, es importante fortalecer el conocimiento y las sinergias entre los diferentes actores, de manera que se puedan adelantar iniciativas que favorezcan la complementariedad y un mejor flujo de información.

En el objetivo de desarrollo inclusivo, se destaca el área temática de formación en ALC, en la que se ratifica el propósito de fortalecer la capacidad y calidad de los funcionarios públicos, a través del traspaso de capacidades y conocimientos en políticas públicas y de la formación de personas. Ello es coherente con la tradición de Chile de desarrollar su CSS a través de la AT y se ratifica en la reseña de los instrumentos bajo la denominación de "transferencia técnica" (AGCID, 2015b: 24).

En el objetivo 3, relacionado con el Sistema de cooperación, en el área de trabajo 1 – fortalecimiento de la AGCID (Ver Anexo 1), se anuncia la implantación de un sistema de información y gestión unificada que contribuya al seguimiento en tiempo real y a la evaluación de resultados e impactos. De la misma forma, se incluye el fortalecimiento en la rendición de cuentas, mediante un mejor manejo de la información.

Todos los elementos anteriores, llevan a concluir que las bases fundamentales para que se siga desarrollando el proceso de valorización están definidas; Chile ratifica su compromiso con la CSS en la región, privilegia el uso de la AT, promueve la mejora en sus sistemas de información y reitera su compromiso en rendir cuentas y verificar ejecución, resultados e impactos.

No obstante lo anterior, Chile no cuenta con una normativa que se refiera expresamente al proceso de valorización, o que genere un mandato específico para que la AGCID o las

instituciones que ejecutan CSS, fuera de la coordinación de la Agencia, realicen el reporte correspondiente. El hecho es que el país ha generado importantes avances en la materia y continúa esforzándose por mejorar las metodologías que ha venido utilizando.

De acuerdo con AGCID, la cuantificación es la vía que tienen los PED para mostrar (visibilizar) el esfuerzo institucional que están haciendo en estos procesos de CSS. Aún con el avance en sus procesos de desarrollo, lo previsible en la CSS es que los aportes de los países se seguirán centrandos en su capacidad técnica, experiencias, buenas prácticas, etc., es decir, en compartir conocimiento (*knowledge sharing*) y que, por tanto, ello no se manifestará de forma significativa en la provisión de recursos financieros, equipamientos, entre otros.

## 2. METODOLOGÍA DE VALORIZACIÓN DE AGCID

### 2.1. CONCEPTUALIZACIÓN

Tal como se mencionó anteriormente, la necesidad de rendir cuentas sobre los recursos del presupuesto nacional recibidos por la AGCID para hacer cooperación en otros países, llevó a buscar y analizar la información disponible y a concluir que existían “costos ocultos” en tales procesos y que, en consecuencia, era necesario identificarlos y definir la forma de asignarles un valor monetario.

En el año 2010, la AGCID contrató una consultoría para el “Diseño e implementación de un registro y análisis de los beneficiarios intermedios y gastos asociados a las actividades del programa CTPD-AGCI en países de Latinoamérica y el Caribe que reciben cooperación otorgada por Chile” (Guernica, 2010). La consultoría diseñó el “Sistema de seguimiento a beneficiarios intermedios del Programa de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD)” para monitorear los procesos y evaluarlos resultados correspondientes, basada en el análisis de las diferentes etapas de generación de valor en el ciclo de los proyectos.

Adicionalmente, diseñó una metodología para la estimación de los gastos del programa CTPD, para el año 2009 (Guernica, 2010: 50-59). La metodología se ocupó de identificar los costos directos e indirectos del Programa, a partir de la concepción de que tales categorías son las que caracterizan los gastos o costos (indistintamente) de una institución.

Para el caso específico del Programa CTPD, con base en el presupuesto de la AGCID, la metodología determinó dos tipos de gastos. Los gastos directos, entendidos como

“...aquellos en los que se incurren directamente en la provisión de los servicios de los componentes de Cooperación Horizontal y Triangular”, y comprenden los siguientes conceptos:

- Pasajes;
- Viáticos;
- Transferencias;
- Remuneración del personal dedicado exclusivamente a CTPD (bilateral y triangular).

Por otra parte, incluyó los gastos indirectos, definidos como “...aquellos necesarios para la provisión de los servicios de Cooperación Horizontal y Cooperación Triangular, pero en los que no se incurre directamente” (Guernica, 2010: 43). En este rubro se incluyeron, los siguientes tipos de gasto:

- Remuneración del personal que no es exclusivo de los programas de CTPD, pero que se relaciona con ellos;
- Gastos generales. Estos últimos se distribuían en razón al peso de la planta de persona de CTPD (bilateral y triangular) dentro del total de la Agencia.

En suma, los gastos del Programa de CTPD, identificados por la Consultoría en referencia se clasificaban, tal como se muestra a continuación (Guernica, 2010: 45):

#### Gastos Directos

- Pasajes
- Viáticos
- Otros (transferencias)
- Remuneraciones del personal con dedicación exclusiva a CTPD

#### Gastos Indirectos

- Remuneración del personal que no es exclusivo de los programas Bilateral y Triangular, pero que los incluye en su trabajo.
- Servicios generales

La consultoría arrojó los primeros elementos para la valorización. No obstante, no consideró los funcionarios que, por las distintas instituciones chilenas, participan en la transferencia de conocimiento técnico. A partir de ello (año 2011), al interior de AGCID se comenzaron a desarrollar diferentes ejercicios para determinar a cuáles proyectos

se aplicarían- independientemente de su envergadura o resultados, de acuerdo con la realidad de la CSS, en qué ámbito temporal y quién sería el responsable de brindar la información.

Los análisis posteriores han partido del hecho de que la cooperación técnica (AT) tiene una materialización en el trabajo de los funcionarios públicos que, cuando se dedican a las actividades de CSS, dejan temporalmente la realización de sus actividades regulares, que son por las cuales perciben su salario. En consecuencia, se configura una suerte de costo de oportunidad.

Según uno de los funcionarios entrevistados en AGCID, la CSS transfiere conocimientos institucionales y los procesos de valorización a lo que apuntan es a hacer evidente (visibilizar, promocionar, mostrar) lo que se hace en CSS. Por ello, hacer cálculos basados en el mercado puede no hacer mucho sentido. Lo fundamental, es mostrar lo que se hace y no competir con otras formas de adquirir conocimiento o experiencias o formas de resolver problemas, tales como las consultorías u otros trabajos externos. Por tal razón, tampoco hace sentido valorar el “conocimiento”, en términos genéricos, y hacer esfuerzos innecesarios por tomarlo como referencia. En consecuencia, lo que se considera en la valorización es el aporte técnico de los funcionarios que participan en los procesos de CSS y se estima, como un costo de oportunidad, con base en su salario.

El hecho de basarse en el salario de las personas es, aparentemente, la forma más clara de valorizar ya que, independientemente del conocimiento involucrado, su movilización o el hecho de compartirlo, se hace a través de los técnicos.

No obstante lo anterior, a juicio de los funcionarios del Departamento de Política y Planificación de la AGCID, para la cooperación chilena la obtención de un criterio o un “guarismo” no puede ser el fin de un proceso de valorización de la cooperación; debe existir un contexto más amplio y, consecuentemente, propósitos más complejos, que sólo disponer de una cifra determinada. En tal sentido, el punto de partida debería ser ¿Por qué y para qué hacer o tener una valorización?

La valorización es importante porque permite reconocer a nivel político la contribución que los sectores hacen en la cooperación internacional, visibilizar el esfuerzo institucional, sensibilizar a autoridades y opinión pública e involucrar a otros agentes de desarrollo. Ello se complementa con ejercicios técnicos consistentes y con bases de información fuertes, mediante series de datos, levantamiento de información y realización de análisis históricos.

## 2.2. METODOLOGÍA

Como producto de los trabajos que se han venido realizando al interior de AGCID, en la actualidad Chile cuenta con una metodología de valorización de proyectos de cooperación que está surtiendo las últimas etapas de validación interna para comenzar a generar información pública (AGCID, 2015c). Hasta ahora se han producido documentos de circulación institucional y para algunos socios de la OCDE.

La metodología de Chile, no ha sido adoptada a partir de algún instrumento legal o administrativo; se aplica exclusivamente para la CSS que gestiona la Agencia, y se basa, como ya se mencionó, en el reconocimiento de la cooperación técnica como principal medio para hacer CSS, en la identificación de los funcionarios públicos como los agentes que la desarrollan y en la utilización de su salario (costo de oportunidad) como referente

### RECUADRO 2.

#### Metodología de Valorización de AGCID

La metodología de valorización está integrada por tres componentes: los costos directos del proyecto (Costos a), la valorización de horas técnicas (Costos b) y los costos indirectos de operación (Costos c).

La suma de los tres tipos de costos determina el costo total del proyecto (CTotal de Val). La información para hacer el cálculo de los costos corresponde enteramente a las asignaciones y ejecuciones presupuestales de AGCID.

#### Costos directos (Ca)

Los costos directos totalizan los valores de:

(p = tiquetes o pasajes aéreos) +

(v = viáticos - que se aplican según la tabla del servicio público)+

(o = otros gastos - materiales y gastos menores) +

(t = transferencias - para Embajadas, Representaciones que deben efectuar un gasto en otro país).

#### Costo (valorización) de horas técnicas (Cb)

En este caso, se realiza la siguiente operación:

(n = número de profesionales de las instituciones diferentes a AGCID) X

(Ch = salario diario, según su ubicación en la escala salarial pública) X

(d + 2 = número de días efectivos, más otros dos, equivalentes a días de preparación) X

(1,1, que es un factor de apoyo administrativo<sup>18</sup>- trámites internos, en la entidad de origen del funcionario).

18/ En casos excepcionales de involucramiento de personal no oficial, se aplica una tarifa de 270 dólares diarios.

19/ Según la metodología de AGCID, corresponde al promedio estimado de los gastos de administración del sector que, en los últimos 5 años, ha variado entre 1,08 y 1,2.



para valorizar el aporte técnico. Adicionalmente, se aplica de forma exclusiva a los recursos de AGCID para la CSS y CT. No se incluye información de instituciones o sectores nacionales que realizan cooperación sin la mediación de la Agencia.

En el recuadro 2, se describe en detalle la metodología de valorización utilizada por la AGCID.

De acuerdo con análisis hechos por AGCID a las valorizaciones realizadas para los años 2010 a 2014, se encontró que el valor de las horas técnicas ha guardado una relación relativamente estable, del 11%, respecto de los costos directos. De la misma manera, los costos indirectos han sido, aproximadamente, el 89% de los costos directos. Con base en ello, se puede intuir que la suma de horas técnicas y costos indirectos equivale al monto de los costos directos. Esto permite concluir que el valor total de una actividad o un proyecto (CTotal de Val) es equivalente a dos veces sus costos directos.

### Costos indirectos (Cc)

Los costos indirectos se calculan distribuyendo y ponderando los presupuestos de AGCID de acuerdo con el peso en los totales de proyectos de cooperación técnica, personal asignado a proyectos y soporte administrativo, de la siguiente manera:

$(C_a / S_{24p} = \text{Costos fijos} / \text{Presupuesto de proyectos para cooperación técnica}) \times$

$(S_{24p} / S_{24} = \text{Presupuesto de proyectos para cooperación técnica} / \text{Presupuesto para cooperación técnica}^{20}) \times$

$(S_{21ps} + S_{22} + S_{29} = \text{presupuesto personal de soporte administrativo y finanzas} +$

$S_{21pe} + S_{24pe} = \text{presupuesto personal técnico y administrativo asignado exclusivamente a proyectos})$

En la siguiente formulación se presenta lo descrito acá<sup>21</sup>:

$$C_{\text{Total de Val}} = C_o + C_b + C_c$$

$$C_o = p + v + o + t$$

$$C_b = n * c_h * (d + 2) * 1,1$$

$$C_c = \left( \frac{C_a}{S_{24p}} \right) * \left\{ \left( \frac{S_{24p}}{S_{24}} \right) * (S_{21ps} + S_{22} + S_{21}) + S_{21pe} + S_{24pe} \right\}$$

- Peso específico de la asistencia técnica sobre el total de presupuesto asociado a proyectos
- Peso específico del presupuesto asociado a proyectos (Sub 24) sobre el total del Sub 24

20/ Este rubro incluye lo destinado a becas, que no se tiene en cuenta para la valorización de cooperación técnica.

21/ Información tomada de la metodología de AGCID.

La información de base para la valorización es provista en su totalidad al interior de AGCID. De una parte, por el Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado (SIGFE), que es administrado por el área financiera de AGCID y que produce los datos de ejecución financiera (costos directos). De otra parte, el área técnica de AGCID tiene el Sistema de Gestión y Planificación (SIGEP), en el que los responsables de proyectos incluyen la información relativa a horas técnicas. El valor total (la valorización) es calculado, en Excel, por el Departamento de Política y Planificación de AGCID, cuando le es requerido por solicitud formal.

A futuro se espera que el Sistema Nacional de Información de la Cooperación, incluida en la estrategia 2015 - 2018, se integre con SIGFE y SIGEP, de manera que se puedan automatizar los reportes relacionados con CSS y calcular la valorización de la misma.

A modo de ejemplo, en el recuadro 3, se presenta un ejercicio de valorización, para una actividad de cooperación técnica, por una persona, según la metodología de Chile.

Como producto de la aplicación de la metodología, Chile ha generado hasta el momento los siguientes valores (expresados en millones de dólares corrientes) de la CID que provee:

### RECUADRO 3.

Ejemplo en la aplicación de la metodología de valorización de la Cooperación Sur-Sur de AGCID

#### Costos directos (Ca)

p = pasajes aéreos = USD 1.500

v = viáticos diarios = USD 170

o = otros gastos = USD 200

t = transferencias = USD 500

$$Ca = (1.500) + (170 \times 5) + (200) + (500)$$

$$Ca = \text{USD } 3.050$$

#### Costo (valorización) de horas técnicas (Cb)

n = número de profesionales = 1

Salario mensual = USD 2.700

Ch = salario diario = USD 90

d + 2 = número de días = 5 + 2

Apoyo administrativo = Factor 1,1

$$Cb = (1) \times (90) \times (7) \times (1,1)$$

$$Cb = \text{USD } 693$$

**TABLA 1.**

Ejemplo en la aplicación de la metodología de valorización de la Cooperación Sur-Sur de AGCID

	2010	2011	2012	2013	2014
Ca (costos directos)	4.322.510	2.096.669	2.804.691	3.711.013	5.495.898
Cb (horas técnicas)	413.522	208.695	433.837	430.678	518.183
Cc (costos indirectos)	4.322.510	1.850.228	2.540.574	2.702.512	4.863.245
Ctot Val (Costos Totales)	9.058.542	4.155.591	5.779.102	6.844.203	10.877.326
Tipo de cambio (***)	474,78	517,17	477,13	529,45	612,92

**Fuente:** Elaboración propia con base a información proporcionada por la Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

**Notas:**

(\*) Información AGCID, suministrada originalmente en pesos chilenos

(\*\*) Cálculos de elaboración propia

(\*\*\*) Tipo de cambio de diciembre 31 de cada año con base a datos del Banco Central.

**Costos indirectos (Cc)**

S24 = Presupuesto para cooperación técnica = USD 1.000.000

S24p = Presupuesto de proyectos para cooperación técnica = USD 600.000

S21ps + S22 + S29 = presupuesto personal de soporte administrativo y finanzas = USD 50.000

S21pe + S24pe = presupuesto personal técnico y administrativo asignado exclusivamente a proyectos = USD 20.000

Ca / S24p = Costos fijos / Presupuesto de proyectos para cooperación técnica =

Ca / S24p = 3.050 / 600.000 = 0,0051

S24p / S24 = Presupuesto de proyectos para cooperación técnica / Presupuesto para cooperación técnica =

S24p / S24 = 600.000 / 1.000.000 = 0,6

Entonces, costos indirectos, serán iguales a:

Cc = (0,0051) X (0,6) X (50.000 + 20.000)

Cc = USD 214

### 3. APLICACIONES DE LA INFORMACIÓN

Hasta el momento, como se ha reseñado, la información de valorización sólo tiene utilidades internas en AGCID. No obstante, lo que es claro a nivel institucional, es que la metodología, si bien perfectible, tiene reconocimiento interno y de los socios para la triangulación y, a futuro se fortalecerá su utilización. Se espera que, una vez validada la consistencia de la metodología, se logre una publicación que contenga información fiable y coherente para agentes externos.

Aunque todavía para los Reportes de Gestión de la Agencia se sigue informando únicamente la ejecución por asignación presupuestal (costos directos), para algunos efectos como los reportes de cuenta pública, el Canciller y el Director de la Agencia han presentado información de valorización.

No obstante lo anterior, y aunque en algunos casos se reconoce que la valorización puede llevar a calcular montos superiores a los aportados por los donantes y que, en consecuencia, es necesario ajustar los costos indirectos, la información de valorización ha venido siendo utilizada para reportar contrapartida nacional en el marco de los acuerdos de triangulación que Chile suscribe con cooperantes tradicionales.

Un número importante de donantes tradicionales acepta que Chile, mediante valorización, estime su aporte en los procesos de cooperación triangular, entre otras cosas, como un reconocimiento a las diferencias de desarrollo que existen entre las dos partes y a que el requerimiento de contrapartidas en dinero, similares a los aportes del donante, implica exigencias desmesuradas que los PED no están en capacidad de cumplir. Además, en tales procesos es evidente que el énfasis en asuntos de carácter financiero es menor que en los de la cooperación tradicional Norte-Sur.

Como se ha mencionado, mediante esta metodología, Chile sólo valoriza la cooperación técnica. Sin embargo, han venido avanzando con la recolección de información para otras modalidades de cooperación, tales como ayuda humanitaria, operaciones de paz, aportes a organismos y organizaciones internacionales.

### 4. CONSIDERACIONES FINALES

- Es importante recordar que la necesidad de valorizar los proyectos y actividades de CSS y CT emergió de factores externos e implicó identificar información que no existía o que era necesario buscar y /o construir, que implicaba solicitarla a

otros agentes públicos que, en determinado momento, eran renuentes a entregarla ante la imposibilidad de identificar un beneficio por hacerlo. De otra parte, cuando se debía construir la información, rápidamente, se llegaba a la conclusión de que obtenerla era complicado y costoso.

- Debe reiterarse que adelantar un ejercicio de valorización no implica solamente esfuerzos de consecución y contabilización de información. De forma previa, y más importante que eso, es necesario tener claridad en los conceptos; qué se entiende por cooperación, para qué valorizar, qué valorizar, a qué propósitos más amplios puede contribuir, etc.
- La valorización es fundamental para acreditar que se está haciendo en CSS y CT. Es un aporte, que no es simbólico, sino verdaderamente importante, en términos del conocimiento que se comparte con el otro país o la otra institución y que refleja las capacidades institucionales, la experiencia y las fortalezas de las políticas públicas nacionales.
- Un proceso de valorización debe ser visto en un contexto más amplio que el simple hecho de producir estadísticas; debe considerarse como un espacio que permite entender de mejor manera la cooperación, visibilizar y promover lo que se hace, relevar el esfuerzo institucional y el valor del aporte técnico, así como facilitar el análisis y la toma de decisiones en la gestión de la cooperación.
- El proceso asociado con la valorización debe verse como un avance, en materia de información y estadísticas, en el camino de los principales temas pendientes de la CSS y CT, como son el monitoreo y la evaluación de resultados y, ojalá, impactos.
- Dado que según la estrategia de cooperación 2015 – 2018, la AGCID está a la cabeza del Sistema Nacional de Cooperación Internacional, esta responsabilidad puede ayudarle a conocer de mejor manera las diferentes actividades y aportes que otras instituciones desarrollan en CSS, en el marco de iniciativas regionales o subregionales, en campos como cultura, educación o ciencia y tecnología.
- Dado que AGCID únicamente valoriza lo que se relaciona con el presupuesto que tiene asignado, el hecho de coordinar el Sistema Nacional de Cooperación y con miras al montaje del Sistema Nacional de Información para la Cooperación Internacional, se abre la oportunidad de incluir a otras instituciones, agentes y formas de cooperación, de manera que haya una mayor aproximación a los valores de la cooperación que provee Chile teniendo en consideración a diferentes agentes del desarrollo.

- Debe mencionarse que Chile desea avanzar en estos procesos de valorización con el concurso de la región. Sería muy valioso poder establecer unos consensos de mínimos que permitan, cuando menos, proyectar y promover de mejor manera la CSS de la región. Sería deseable que la región de América Latina y el Caribe, que es de las más activas en CSS, pudiera llegar a establecer, mediante la valorización, cuál es la cooperación que comparte consigo misma y con el resto del mundo.
- Aunque se reconoce la importancia y la utilidad de adelantar procesos de valorización, todavía persisten limitaciones a su difusión, en particular, porque en el marco de las rendiciones de cuentas sobre ejecución presupuestal, cifras diferentes pueden llevar a equívocos. Por ello, será necesario adelantar acciones de sensibilización e información, así como encontrar formas creativas de presentar esa información, de manera que se satisfagan los requerimientos presupuestales pero, también, se puedan promover adecuadamente la CSS y CT.
- Vale tener en cuenta un asunto importante en materia de valorización; los procesos se están desarrollando en términos de los gastos generados por la cooperación que se otorga, pero no se le da valor ni se ve necesidad de conocer similar información del lado del socio con el que se desarrolla un proyecto o una actividad de cooperación. Tampoco se utilizan valorizaciones de lo que recibe el país en CSS y CT. Es decir, se pueden dar procesos incompletos de valorización en la medida en que sólo reflejan los cargos asociados con la “oferta” o la provisión de la cooperación y dejan de lado los relacionados con la “demanda” o con el hecho de recibirla.



## SÍNTESIS DE LA VALORIZACIÓN DE LA COOPERACIÓN TÉCNICA EN CHILE

---

1. **Normativa que determina la obligatoriedad de valorizar la CSS.** No hay una normativa que ordene realizar valorización de la CSS.
2. **Principales motivaciones para valorizar la CSS.** Valorización del aporte técnico del país; visibilización de la CSS; transparencia del gasto público.
3. **Información para valorización.** Sueldos funcionarios, desembolsos de tiquetes, viáticos, materiales, presupuestos para cooperación técnica, para proyectos de cooperación técnica y de funcionarios de soporte general y dedicados a proyectos.
4. **Porcentaje información propia.** AGCID genera el 100% de la información necesaria para la valorización.
5. **Periodicidad recibo información.** Anual.
6. **Normativa que obligue a instituciones a reportar gastos de CSS.** No hay una normativa que obligue a las instituciones a reportar los gastos de la CSS. Los valores reportados de la cooperación técnica corresponden enteramente a la gestión de AGCID
7. **Metodología para valorizar la CSS.** Chile tiene una metodología para valorizar CSS. No se ha adoptado formalmente por norma alguna.
8. **Nombre metodología – entidad que la elaboró y/o aplica – estado de avance.** “Metodología de valorización de proyectos de cooperación”; elaborada y aplicada por la Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AGCID); en aplicación, con ajustes para garantizar consistencia de la información.
9. **Base para la formulación de la metodología.** Análisis de los conceptos básicos sobre cooperación, determinación de elementos a valorizar y formas de hacerlo.
10. **Tiempo de aplicación de la metodología.** Desde 2010 (5 años)
11. **Elementos valorizados según la metodología en la CSS.** Sueldos funcionarios, boletos aéreos, viáticos, insumos y materiales, presupuestos de cooperación técnica, para proyectos de cooperación técnica y de funcionarios de soporte general y dedicados a proyectos.
12. **Cómo se valoriza.** (Costos directos Ca) + (Horas técnicas Cb) + (Costos indirectos Cc).
13. **Medio de captura de la información.** Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado (SIGFE) y Sistema de Gestión y Planificación (SIGEP).
14. **Agentes que cargan la información.** Funcionarios de AGCID de las áreas financieras y técnicas.
15. **Procesamiento y control calidad de la información.** El Departamento de Política y Planificación de AGCID hace revisión y análisis de la información que se utiliza para valorización.
16. **Otras expresiones de la CSS que se valorizan.** Sólo se hace valorización de la cooperación técnica.



17. **Requerimientos de países o instituciones por conocer información de valorización.** No hay requerimientos específicos. AGCID utiliza información de valorización para registrar como contrapartida en Acuerdos de Cooperación Triangular.
18. **Reporte interno de la información sobre valorización.** La información de valorización es conocida por el Ministerio de Relaciones Exteriores, y las directivas de AGCID.
19. **Requerimiento de información de valorización a otros países.** Chile no solicita información de valorización a los países por contrapartida en los proyectos de la cooperación bilateral que brinda, o por la cooperación que recibe.
20. **Uso de la valorización para toma de decisiones y mejoramiento de la CSS.** La información se usa para hacer análisis de la cooperación técnica que se otorga.
21. **Otros usos de la valorización.** Análisis de la CSS, vinculación a política exterior.
22. **Limitaciones o reservas normativas para difundir la información de valorización.** Si bien no hay reservas para difundir la información, AGCID hasta tanto determine la total fiabilidad de la metodología no hará difusión masiva de la información. Se espera que esto ocurra para 2016.
23. **Fortalezas a compartir con otros países.** Análisis conceptual para valorización; diseño y ajuste metodologías de valorización; análisis de información.
24. **Resultados de los ejercicios de valorización (en millones de USD, valores corrientes).** 2010: 9,1; 2011: 4,2; 2012: 5,8; 2013: 6,8; 2014: 10,9.

## OBJETIVOS Y ÁREAS TEMÁTICAS DE LA ESTRATEGIA DE COOPERACIÓN DE CHILE

---

### Objetivo Estratégico 1: Avanzar hacia un desarrollo inclusivo y sostenible

- Fortalecimiento de la Democracia – fortalecimiento y modernización institucional.
- Desarrollo inclusivo y sostenible
  - o Desarrollo social
  - o Agricultura y seguridad alimentaria
  - o Medio ambiente, recursos naturales y energía
  - o Cooperación económica para el desarrollo
  - o Desarrollo territorial y local
  - o Prevención y reducción de desastres

### Objetivo Estratégico 2: Fortalecer las asociaciones para un desarrollo compartido

- Desarrollo inclusivo y sostenible, hacia la reducción de brechas estructurales y vulnerabilidades.
  - o Acuerdos flexibles y roles diferenciados
  - o Apertura al trabajo con diferentes actores
  - o Liderazgo compartido y complementario
  - o Énfasis en resultados para el desarrollo
- Formación en América Latina y el Caribe
  - o Concentrar esfuerzos en traspasar capacidades y conocimiento en políticas públicas
  - o La formación de personas fortaleciendo la inversión en conocimiento, la investigación y la innovación
- Proyección de la Cooperación Chilena - El fortalecimiento del trabajo conjunto con otras regiones del mundo.

### Objetivo Estratégico 3: Consolidar del Sistema Nacional de Cooperación-Internacional para el desarrollo

- Fortalecimiento de la AGCID
  - o Diálogo e intercambio
  - o Desarrollo de competencias
  - o Coordinación y armonización con otros socios y alineamiento con políticas de las contrapartes
  - o Educación para el desarrollo y sensibilización de la sociedad chilena

- 
- Conformación del Sistema Nacional de Información de la Cooperación
    - o Profundización de la complementariedad de los actores de la cooperación
    - o Gestión de la información
    - o Fortalecimiento y consolidación del Consejo de la Sociedad Civil AGCID

ÁREA TRANSVERSAL 1: Igualdad de género y derechos de las mujeres.

ÁREA TRANSVERSAL 2: Innovación y uso de nuevas tecnologías para el desarrollo.

ÁREA TRANSVERSAL 3: Fortalecimiento de capacidades y formación.



# Caso México

## Cuantificación de la Cooperación Internacional para el Desarrollo

### INTRODUCCIÓN

México es un agente importante en la cooperación internacional para el desarrollo (CID). La OCDE, en su informe correspondiente a 2014, publicó por primera vez cifras de la cooperación que México ofreció en 2011 y 2012 hacia países en desarrollo (PED).<sup>22</sup> El valor ascendió a 277 millones de dólares; de los cuales, según la OCDE, 203 cumplen con los criterios del CAD para ser calificados como cooperación al desarrollo. De ese monto, cerca del 52% fue canalizado a través de organismos multilaterales (OCDE, 2015: 305).

Según cifras reportadas en el Informe de la Cooperación Sur - Sur (CSS) en Iberoamérica, 2015, en 2013, México tenía en ejecución cerca de un 13 % de proyectos (74) y un 17% de acciones (59) del total de los países iberoamericanos. Por otra parte, se explicó que el 6% correspondía a proyectos y el 4% en acciones como receptor de cooperación (SEGIB, 2015: 42-43, 46-50).

El Estado mexicano otorga una alta prioridad a los asuntos de cooperación. Para reforzar su tradición como socio del desarrollo, fortalecer la estructura institucional, mejorar las formas de instrumentación de la CID y tener una mejor orientación estratégica, en 2011, aprobó la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID). La misma, en su artículo 1 señala que tiene por objeto “...dotar al Poder Ejecutivo Federal de

---

22/ Para el año 2013, la AMEXCID ha estimado el valor de la CID de México en 551,5 millones de dólares.

*los instrumentos necesarios para la programación, promoción, concertación, fomento, coordinación, ejecución, cuantificación, evaluación y fiscalización de acciones y Programas de Cooperación Internacional para el desarrollo entre los Estados Unidos Mexicanos y los gobiernos de otros países así como con organismos internacionales, para la transferencia, recepción e intercambio de recursos, bienes, conocimientos y experiencias educativas, culturales, técnicas, científicas, económicas y financieras.”(SRE, 2011). De forma complementaria, determina que las iniciativas de cooperación en adelante tendrán como motivación fundamental la promoción del desarrollo humano sustentable (SRE, 2011).*

La LCID creó dos instrumentos para la CI: la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID), encargada de coordinar la cooperación con las instituciones del gobierno federal, y el Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo (PROCID), que contendrá las políticas y mecanismos de ejecución de la cooperación internacional. Adicionalmente, sentó las bases para la constitución del sistema mexicano de cooperación internacional para el desarrollo.

De forma complementaria, la Ley determinó la creación del Registro Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo (RENCID) que incluye información sobre acciones, proyectos, acuerdos, expertos, instituciones participantes, montos, entre otra información relevante. Igualmente, creó el Sistema de Información de la Cooperación Internacional para el Desarrollo, como un banco de información que se ocupará de identificar la *“...conurrencia y (...) duplicidad de esfuerzos, así como las posibles iniciativas contradictorias de cooperación internacional que impulsen las dependencias e instancias de la Administración Pública Federal”* (SRE, 2011).

Aparte de la gran importancia que reviste la promulgación de la ley y la creación de los instrumentos de la CID, para efectos de cuantificación<sup>23</sup> de la cooperación se establece expresamente, por un lado, la competencia de AMEXCID para realizar tales actividades. Por otro lado, el PROCID, refuerza la necesidad de mejorar la cuantificación y el registro y se determina la creación de una plataforma informática para facilitar la carga y consulta de información. Igualmente, la cuantificación se vincula con intereses superiores como la transparencia y una mejor planeación.

---

23/ En el ámbito de la CID de México no se hace referencia a valorización, sino a cuantificación. Por ello, en este documento se asumirá ese término y se entenderá como sinónimo al de valorización.

Para AMEXCID, la cuantificación de la cooperación no es exclusiva de la CSS, sino que es extensiva a la CID<sup>24</sup>. En tal sentido, la cuantificación de la cooperación técnica será sólo una parte del ejercicio y no se reduce al cálculo de desembolsos. Si bien se puede tener una aproximación por número de proyectos ejecutados o expertos movilizados, por ejemplo, también se puede optar por darle un valor monetario a esa participación.

La cuantificación debe hacer evidente que la acción del personal técnico genera un costo para el Estado mexicano, así, de manera directa, no se haya generado desembolso alguno. Por ello, es importante mostrar cómo los recursos técnicos con los que cuenta México para desarrollar funciones específicas, orientadas a satisfacer necesidades nacionales, durante un determinado periodo de tiempo, se dedican a actividades de cooperación, generándose así un costo de oportunidad para la institución mexicana (y para el país) que brinda la cooperación. La manera más sencilla de cuantificar, la más cercana a la institucionalidad pública y la más fácilmente verificable es la que se basa en el salario del funcionario; el valor de su contribución será aquella parte de su remuneración, determinada en el tabulador de la Administración Pública Federal (APF), que corresponde a los días dedicados a la cooperación internacional.

La recolección de datos, además de la cuantificación, genera otros valores agregados, diferentes y más importantes que el reporte de estadísticas de la cooperación; la información que se va conociendo y acumulando para desarrollar tales ejercicios abre el camino para hacer otro tipo de análisis y avanzar de mejor manera en la comprensión de la cooperación y en la forma sobre cómo se pueden definir e interpretar otras posibilidades de medición, tales como las relacionadas con monitoreo y verificación de resultados.

En México, la experiencia en cuantificación comienza en los años 80, habiendo utilizado diferentes sistemas o aplicaciones (SISTECOP, Acces Oracle, y SICOI). En 2009, algunos funcionarios de la Agencia que pertenecían a un equipo que había estado en la OCDE, promovieron la idea de utilizar una fórmula para dar valor a la cooperación técnica ofrecida por expertos mexicanos. Para ello, además del desarrollo de la fórmula, se creó un sistema de información, el SIMEXCID. Con el paso del tiempo, las concepciones sobre cuantificación han cambiado, el marco institucional se ha modificado y el sistema ha debido modificarse para estar más acorde con las necesidades y características de la cooperación actual.

---

24/ De hecho, a nivel global, no todos los socios de la CSS reconocen que su única manifestación sea la cooperación técnica.

## 1. CONTEXTO POLÍTICO, ESTRATÉGICO Y NORMATIVO

Como ya se mencionó, la cooperación internacional juega un papel muy importante en la política exterior de México y en las acciones de desarrollo que adelanta el país. En consonancia con esa definición, y con el fin de articular, consolidar y orientar mejor las acciones ya existentes, en 2011, se expidió la Ley que creó la Agencia Mexicana para la Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) y el Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo (PROCID).

El Decreto que aprueba el Programa de Cooperación Internacional 2014 – 2018, ratifica que México busca establecer una política exterior basada en la CID, como un medio para expresar solidaridad e impulsar el bienestar y la prosperidad del país y de la comunidad internacional (SRE, 2014).

En tal contexto, es importante considerar que la creación de AMEXCID fortaleció la gestión de la CI en México en términos de que le atribuye la coordinación de la gestión de cooperación, incluida la cuantificación. En este sentido, la misma ley establece la obligación de las dependencias de la APF (17 Secretarías y tres organismos de la APF), para colaborar en la organización y actualización del sistema de información (SRE, 2011). Así, una de las labores de la AMEXCID es la de administrar el RENCID y el Sistema Nacional de Información de la Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Adicionalmente, por mandato del artículo 12, la AMEXCID, debía “...desarrollar una metodología para contabilizar el total de los recursos humanos, financieros y técnicos que el conjunto de los cooperantes mexicanos destinen...” a la CID (SRE, 2011).

Por otra parte, en el PROCID se identifica como un desafío institucional el mejoramiento en el seguimiento de proyectos y en la cuantificación y registro. Para ello, se determina la preparación de una metodología que se ajuste a la CID que hace México y el diseño de una plataforma informática que apoye la mejoría en la carga de información y en el registro.

Lo anterior determina que, para el caso de México, la cuantificación de la CID está regida por el marco legal de la misma y, en consecuencia, así como AMEXCID está obligada a cumplir con sus responsabilidades de conducción y coordinación, las instituciones federales están obligadas a proveer la información correspondiente que permita obtener los valores de los proyectos y acciones, así como los datos necesarios para el monitoreo y evaluación de la CID.

En términos de la alineación con la política nacional, se podría decir que la cuantificación contribuye de forma importante al cumplimiento de la meta cinco del Plan Nacional de



Desarrollo “México con responsabilidad global”. En particular, se vincula con la estrategia de *“Impulsar una vigorosa política de cooperación internacional que contribuya tanto al desarrollo de México como al desarrollo y estabilidad de otros países, como un elemento esencial del papel de México como actor global responsable.”* (SHCP, 2013)

Por otra parte, es claro que las mejorías en materia de cuantificación no se dirigen sólo a fortalecer el registro o la provisión de estadísticas. Los propósitos van más allá cuando apuntan a mejorar el seguimiento, a promover la transparencia y a fortalecer la planeación.

Un elemento positivo adicional, tiene que ver con el hecho de que permite analizar la congruencia entre los elementos básicos de la política y las actuaciones específicas en materia de CID; hasta dónde esas acciones son pertinentes y se alinean con los preceptos de política exterior y desarrollo. En tal sentido, apoya de forma importante el análisis y la toma de decisiones.

Finalmente, cabe señalar que a través del ejercicio de cuantificación, las dependencias de relaciones internacionales de los sectores y las instituciones federales, en la medida en que fungen como enlaces de cooperación ante AMEXCID, y en tal contexto coordinan la realización y validación del proceso de captura, comenzaron a ganar legitimidad y relevancia. Ello les permitió conocer de mejor manera lo que hacía su sector y tener una mejor comprensión de la dinámica de cooperación.

## 2. METODOLOGÍA DE CUANTIFICACIÓN DE AMEXCID

### 2.1. CONCEPTUALIZACIÓN

Como resultado del interés de asignarle un valor a la cooperación técnica, México creó en el 2010 el Sistema de Información de México sobre la Cooperación Internacional para el Desarrollo (SIMEXCID). El SIMEXCID tenía una fórmula de cuantificación de la cooperación técnica que incluía el grado académico, la posición laboral, los años de experiencia, los días de dedicación, el costo de un asistente y un costo administrativo (12 % de los costos variables) (SEGIB, 2010: 58-59), respecto del cual se generaron diversas reacciones que, en última instancia, llevaron a cuestionar su pertinencia. En la práctica, los costos directos se multiplicaban, en promedio, por 4 para obtener el valor total de la actividad.

Por lo anterior, las limitaciones técnicas y la carga que generaba hacer el análisis particular de los diferentes atributos que contenía, ciertas reservas en cuanto a la solidez

metodológica, y la promulgación de la LCID, se emprendió un ejercicio de revisión de la metodología. No obstante, su gran logro fue que, desde ese momento, instaló en la “mentalidad” organizacional el interés de cuantificar los aportes no tangibles de la CSS.

En 2010, se desarrolló otro ejercicio, muy sencillo, que consistió en invitar a las instituciones a reportar información sobre los valores de cooperación técnica. Ese proceso recolectó diferentes tipos de datos, fundamentalmente de desembolsos, que se integraron en una hoja de Excel. Los resultados, que no se publicaron, fueron modestos dada la baja respuesta de las instituciones, la dispersión de la información y, en últimas, el limitado ámbito de acción para el que se diseñó.

Con la promulgación de la LCID (artículo 12), se determina que AMEXCID debe cuantificar los aportes para la CID, y que no sólo debe hacerlo para lo que ejecuta la Agencia sino para toda la APF. Durante 2011 y 2012 se hicieron dos ejercicios para acometer esas dos tareas.

En el año 2013, con la finalidad de avanzar hacia la consolidación de la cuantificación de la cooperación ofrecida por México y en la construcción de una metodología más sólida, la AMEXCID, en el marco del proyecto de fortalecimiento institucional con la GIZ de Alemania, llevó a cabo el Seminario “Cuantificación de la cooperación internacional para el desarrollo”<sup>25</sup>.

En el encuentro de “*practitioners*”, participaron representantes de Alemania, Brasil, Chile, España, Japón, México, Turquía, CAD-OCDE (Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE) y de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Los diálogos permitieron entender la lógica de la valorización en otros países y sirvió para ajustar la fórmula descrita anteriormente y acometer un proceso más riguroso basado en la inclusión de datos reales (exactos) y no estimaciones.

Tanto el aprendizaje de los ejercicios iniciales de cuantificación como el intercambio de conocimientos del seminario contribuyeron a que la AMEXCID desarrollara una metodología de cuantificación y un instrumento para la recopilación de la información que permitiera una mayor interacción con las dependencias de la APF. En este proceso, se adelantaron actividades de capacitación y, a la vez, se recibieron las inquietudes de las instituciones en torno a los propósitos específicos de ese ejercicio.

---

25/ Ver información del evento en <http://amexcid.gob.mx/index.php/comunicacion-/comunicados/1932-amexcid-celebra-seminario-sobre-la-cuantificacion-de-la-cooperacion-internacional-para-el-desarrollo>

Para la cuantificación se buscó unificar y estandarizar la información mediante la utilización de la plataforma diseñada para tal fin, el RENCID. En esta plataforma se habilitaron módulos para capturar cooperación técnica, financiera, intercambio académico, ayuda humanitaria, contribuciones a organismos internacionales entre otros. En el caso de la cooperación técnica, la opción metodológica para dar un valor a la cooperación otorgada por los expertos mexicanos fue concentrarse en el costo de oportunidad de los técnicos mexicanos en relación con su salario en la planta del Gobierno federal.

La metodología, que no se promulgó mediante instrumento legal alguno, pero que se desarrolló por mandato de la LCID, se ha venido ajustando con el paso del tiempo, en consonancia con los comentarios y sugerencias de las instituciones federales y la experiencia acumulada en los ejercicios de 2011 y 2012. Por ejemplo, fue necesario retornar a los conceptos para clarificar, específicamente, lo que se entendía por CID y, en consecuencia, lo que se podía incluir en la cuantificación.

Hasta ahora, AMEXCID ha logrado tener cifras para los años 2011 a 2013 y está por concluir el ejercicio correspondiente al 2014. Ello, si bien las metodologías no son comparables, permite demostrar el esfuerzo de la Agencia por avanzar en los asuntos relacionados con la cuantificación de la CID de México.

## 2.2. METODOLOGÍA

La metodología para cuantificar la CID otorgada por México se lanza en 2014, como producto de los desarrollos alcanzados al interior de AMEXCID. Es una propuesta muy concreta y sencilla<sup>26</sup> que se ocupa de cuantificar la oferta de cooperación de México, se centra, según el mandato de la Ley, en las instituciones del Gobierno federal<sup>27</sup> y considera proyectos y actividades que impacten el desarrollo<sup>28</sup>.

La metodología considera las siguientes modalidades de cooperación<sup>29</sup>:

---

26/ Si bien es posible pensar en otros referentes más elaborados, lo que muestran la experiencia y las recomendaciones del taller del año 2013, es que pasar de mediciones o de indicadores simples o básicos a unos más complejos y, sobre todo, basados en estimaciones, implica un esfuerzo significativo y una pérdida de confiabilidad en los resultados.

27/ Las instituciones federales representan, en promedio, el 70% de la cooperación reportada. El 30% restante corresponde a la ejecución que coordina AMEXCID.

28/ El documento se puede revisar en <http://amexcid.gob.mx/images/stories/rencid/metodologiaRENCID.pdf>

29/ Los instructivos específicos se pueden revisar en <http://amexcid.gob.mx/index.php/component/content/article/2100>

- Cooperación técnica y científica: incluye el valor del experto, definido en términos del costo oportunidad según su salario, que se ubica en el Tabulador de sueldos y salarios de la administración pública. Incluye además desembolsos por boletos aéreos, viáticos, materiales, equipos y otros gastos menores;
- Cooperación financiera: Clasificada en dos tipos: reembolsable y no reembolsable. Para la cooperación reembolsable se incluye solamente el componente concesional (tasas de descuento del FMI (5%) más un factor de ajuste dependiendo del ingreso del país);
- Contribuciones a organismos internacionales: extraordinarias y regulares. Se carga el valor resultante de la aplicación de los coeficientes (ajustados por AMEXCID a las condiciones de México) que usa OCDE (*Annex 2 List of ODA-eligible international organisations*<sup>30</sup>) para determinar el porcentaje de fondos que van dirigidos efectivamente en la promoción del desarrollo<sup>31</sup>. Debido a que generalmente las organizaciones internacionales regionales o intergubernamentales de ALC no están incluidas, AMEXCID hace un análisis del caso específico para identificar si cumple con los criterios 1 y 2<sup>32</sup>.
- Cooperación académica: Incluyen sólo los desembolsos ya sea en manutención, transporte o seguros. En el caso de la cooperación académica, la beca puede incluir manutención, transporte, seguro y colegiatura. La cobertura depende del tipo de convenio establecido en la beca.
- Ayuda humanitaria: Es la ayuda que México entrega a otros PED como respuesta a emergencias provocadas por desastres naturales, conflictos armados, epidemias, plagas, etc. Esta ayuda se manifiesta en aportaciones en especie y apoyos económico-financieros y/o técnicos.

El proceso de registro de información, se hace una vez al año, en fechas determinadas por AMEXCID. Se trata de un ciclo de 6 etapas:

- Invitación
- Capacitaciones
- Registro

---

30/ Puede ser recuperada en la dirección <http://www.oecd.org/dac/stats/annex2.htm>

31/ Según información de AMEXCID, los coeficientes de imputación a las contribuciones se realizan con base en los siguientes criterios: (1) Mandato directamente relacionado con la promoción del desarrollo, (2) Realiza actividades directamente relacionadas con el desarrollo, (3) Existe evidencia de que su presupuesto se asigna para realizar actividades en beneficio de países en desarrollo

32/ Información de AMEXCID.

- Validación y depuración
- Retroalimentación
- Mejoras.

AMEXCID envía notas de invitación a las distintas entidades de la APF, informado del inicio del proceso de cuantificación y de las fechas críticas dentro del mismo. A fin de reforzar los conceptos y formas de reportar la información, AMEXCID imparte cursos de capacitación a los funcionarios que estarán encargados del registro. La información es introducida al RENCID por los funcionarios de las instituciones de la APF.

Al interior de cada institución federal existen funcionarios encargados de capturar y validar la información sobre la cooperación que dicha institución brindó durante cada año. En el caso de aquellas instituciones que son coordinadoras de un sector, la información será validada por la persona que funge como contacto con AMEXCID<sup>33</sup>. Finalmente, AMEXCID revisa y depura la información, apegada a los criterios metodológicos establecidos, y consolida las cifras de la cooperación en cada una de las modalidades.

Las cifras estimadas se presentan ante el Consejo Consultivo de AMEXCID, que está presidido por la Secretaría de Relaciones Exteriores y conformado por las instituciones federales que estableció la LCID. Las instituciones pueden sugerir ajustes que, una vez resueltos, darán paso a la versión final.

Volviendo a los instrumentos para la recopilación de la información, es preciso recordar que el registro para la cuantificación se hace en el RENCID. Este es un sistema que captura ejecución y, por tanto, no está habilitado para procesos de gestión. Por otra parte, para el funcionamiento interno de AMEXCID, la Agencia tiene el Sistema de Información Mexicano sobre Cooperación Internacional al Desarrollo (SIMEXCID); el cual es alimentado por los funcionarios del área de cooperación que tienen a cargo la coordinación y seguimiento de la ejecución de proyectos.

No obstante, como se mencionó anteriormente, el SIMEXCID ya no se está utilizando a cabalidad, en particular, porque tiene importantes limitaciones para producir reportes. Adicionalmente, dado que no hay compatibilidad técnica entre ellos, el RENCID y el

---

33/ El proceso que se realiza para la captura y depuración de la información exige un contacto continuo entre AMEXCID y las instituciones federales. AMEXCID ha dispuesto un correo electrónico para atender todas las inquietudes. De acuerdo con la complejidad de los asuntos, se puede recurrir a contacto telefónico.

SIMEXCID no están conectados. Próximamente, se comenzará a utilizar el INFOAMEXCID, que reemplazará el sistema de la Agencia y, se espera que, para facilitar los procesos, se articule al RENCID.

Finalmente, es importante señalar que, en términos metodológicos, AMEXCID, en su proceso de cuantificación, ha tomado en cuenta y adaptado a sus necesidades, criterios del DAC, tales como los de concesionalidad o de aportes a organismos internacionales. A juicio de AMEXCID, esta organización tiene una gran tradición técnica y ha acumulado importante experiencia que es reconocida de forma amplia. Por ello, México toma en consideración sus análisis y en lo que le parece adecuado, de acuerdo con sus necesidades y con la forma como hace su cooperación, adopta lo correspondiente.

A modo de ejemplo, a continuación, se presenta un ejercicio de cuantificación, para una actividad de cooperación técnica, por una persona, según la metodología de México.

Salario mensual experto:	USD 3.000			
Salario diario experto:	USD 100			
Número de días:	5			
Viáticos (diarios):	USD 220			
Boleto aéreo:	USD 1.600			
Insumos y materiales:	USD 250			
<b>Horas Técnicas</b>	<b>Total</b>	<b>Boleto Aéreo</b>	<b>Insumos Materiales</b>	
	<b>Viáticos</b>			
Valor total = (100 X 5) + (220 X 5) + (1.600) + (250)				
Valor total = 500 + 1.100 + 1.600 + 250				
Valor total = USD 3.450				

Como producto de la aplicación de la metodología, México reportó en 2014, el valor de la CID correspondiente al año 2013. La cifra reportada fue de 551.5 millones de dólares. Como ya se mencionó, actualmente está en preparación el informe del año 2014.

### 3. APLICACIONES DE LA INFORMACIÓN

En el caso de México, a juicio de AMEXCID y de algunas de las instituciones federales involucradas en el proceso de cuantificación, el balance es bastante positivo. De hecho, en términos generales, la conclusión es que se han generado otros importantes efectos. A continuación se presentan algunos elementos derivados de este proceso y otras utilidades que está teniendo la información de cuantificación.

La información producida por el RENCID sirvió como un importante insumo para comenzar a desarrollar un ejercicio de evaluación de la cooperación bilateral con Honduras. A futuro se espera fortalecer ese tipo de prácticas que agregan valor de forma importante a la gestión y planificación de la cooperación internacional para el desarrollo. Adicionalmente, la cifra de los años 2011 y 2012, equivalente a 277 millones de dólares, fue tomada por la OCDE, ajustada según sus estándares y aparece mencionada en el informe de cooperación al desarrollo de 2015.

Dentro de su agenda futura, AMEXCID planea realizar, en 2016, un mapeo de la cooperación que ofrecen los gobiernos locales, así como un diagnóstico de la situación, que contendrá análisis cualitativos y cuantitativos.

La información de la cuantificación, y en particular la aplicación de formas asertivas de información y cuantificación, según AMEXCID, contribuirá a proyectar de mejor manera a México en el mundo, en concordancia con la meta 5 del Plan Nacional de Desarrollo “México con responsabilidad global”.

Adicionalmente, se comprobó que el proceso de cuantificación abrió la puerta a un amplio espectro de beneficios para el fortalecimiento de la gestión de la cooperación. Indujo, por ejemplo, el mejoramiento en las capacidades para manejar y analizar la información. Este es un elemento que le interesa mucho a México; más que presentar valores importantes, se busca garantizar que la información sea más limpia y gane en calidad, consistencia, fiabilidad y cobertura. En otro orden de prioridades está la forma de presentar los datos, de darle difusión y de promover la misma.

En consecuencia, el objetivo no es tener solamente una cuantificación de la cooperación, no es lo más relevante, si bien importante. El hecho de tener más y mejor información permite analizar de una manera más adecuada la cooperación y la AMEXCID espera avanzar hacia un mejor aprovechamiento de esa información.

Todo lo anterior ha permitido saber dónde se está en materia de cooperación, qué representa en términos del presupuesto nacional, y cómo se puede comparar con la de otros

países de condiciones similares a las de México. También ha servido para proyectar políticamente a la AMEXCID como una Agencia que desarrolla acciones transparentes, de conocimiento público y con solvencia técnica.

La información de la cuantificación es usada para posicionar la CSS y se presenta en diferentes espacios para mostrar el esfuerzo del país y de su institucionalidad, para motivar el reforzamiento de los recursos a la CSS, y sensibilizar a diferentes instancias sobre la relevancia de la cooperación internacional. La cooperación triangular ha sido un espacio en el que los resultados de la cuantificación se han podido incluir como aportes de contrapartida. Ello reivindica el hecho de que la participación del país en la CID se hace a través de sus técnicos, experiencias y conocimientos.

En el ámbito institucional, algunos sectores del Gobierno federal manifestaron que el proceso de cuantificación les había permitido realizar una “introspección”, para entender de mejor manera y ordenar más adecuadamente sus actuaciones en la CID, verificar cuál es su aporte en el posicionamiento de México en el mundo en el plano sectorial y entender cuáles podrían ser las formas de mostrar esas capacidades. En consecuencia, tener mayor información permite analizar la dinámica de la CID en el sector y desencadena procesos de aprendizaje institucional.

En síntesis, la cuantificación se ha convertido en un elemento intermedio en procesos más complejos, pero necesarios, de revisión de resultados, contribuciones e impactos de la cooperación que se desarrolla. AMEXCID quiere avanzar hacia eso, para determinar el beneficio y la pertinencia de la CID de México.

No obstante lo anterior, México no solicita información de cuantificación de la CID que recibe de otros PED; tampoco requiere de tal información para conocer las magnitudes de las contrapartidas de sus socios en CSS. Usualmente, los datos que utiliza son los consignados en los documentos de proyecto que se preparan bilateralmente. Ocasionalmente, algunos socios, especialmente de Centro América, le solicitan información de la cooperación que reciben. Esto implica que la cuantificación se aplica fundamentalmente para el reporte de la CID que el país le otorga a otros PED. Este es un campo en el que, en el escenario regional, se podría avanzar de manera significativa.

#### 4. CONSIDERACIONES FINALES

- En el caso de México, el proceso de cuantificación ha arrojado, más allá de las cifras, importantes resultados y aprendizajes que están contribuyendo a fortalecer la capacidad de análisis y de planeación de AMEXCID y de los sectores involucrados en la CID.



- Queda claro que el proceso de cuantificación está contribuyendo en la proyección de la CID de México, en la visibilización del esfuerzo que realizan sus instituciones en cooperación y en el cumplimiento de los propósitos del país en materia de política exterior y posicionamiento internacional.
- La LCID le ha permitido a AMEXCID avanzar de mejor forma en la consecución de la información y en el desarrollo del proceso de cuantificación. Las instituciones federales que deben reportar la información lo han venido haciendo; el proceso ha generado una importante cercanía entre la Agencia y las instituciones, y se han desarrollado actividades de capacitación y acompañamiento con el propósito de fortalecer el proceso. Se ha procurado que el reporte no se vea como una carga innecesaria, sino que se entienda que es parte de un proceso de clarificación, visibilización, proyección y posicionamiento de lo que cada institución hace en cooperación.
- A pesar de que el mandato de la LCID cobija solamente a las instituciones federales, AMEXCID ha logrado involucrar a otros actores públicos autónomos, en el proceso de cuantificación.
- Algunos países han solicitado a México conocer su experiencia en cuantificación de la CSS o la CID y la AMEXCID está dispuesta a atender tales solicitudes.
- Las instituciones mexicanas hacen cooperación con los recursos asignados para sus asuntos internacionales o para el desarrollo de su misión técnica en el plano interno. Temen que se les cuestione esta práctica y, por ello, se abstienen de reportar o hacen el pedido expreso de que la información se mantenga en reserva o no se presente de forma desagregada. AMEXCID buscaría promover la creación de las líneas presupuestales correspondientes.
- La información de cuantificación no necesariamente se usa en actividades de rendición de cuentas. Estos ejercicios se concentran, por lo general, en el reporte de ejecución presupuestal.
- Es poca la información de cuantificación que México solicita a sus socios en CSS. Tampoco se tiene en cuenta en los gastos de contrapartida de los países que reciben la cooperación.
- El avance en la utilización del RENCID y la proximidad de la entrada en funcionamiento del sistema INFOAMEXCID, genera la necesidad de que se tomen las previsiones técnicas en el diseño de manera que se comuniquen adecuadamente y se eviten incompatibilidades o duplicidades.

## SÍNTESIS DE LA CUANTIFICACIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO DE MEXICO

---

1. **Normativa que determina la obligatoriedad de valorizar la CSS.** La Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo y el Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo, determinan la obligatoriedad de cuantificar la CID de México.
2. **Principales motivaciones para valorizar la CSS.** Cuantificación del aporte técnico del país; visibilización de la CID; transparencia del gasto público.
3. **Información para valorización.** Sueldos funcionarios, desembolsos por tiquetes, viáticos, materiales, aportes a organismos internacionales, gastos por otras formas de cooperación.
4. **Porcentaje información propia.** AMEXCID coordina cerca del 30% de los proyectos; el 70% restante es desarrollado por las instituciones del Gobierno federal.
5. **Periodicidad recibo información.** Anual.
6. **Normativa que obligue a instituciones a reportar gastos de CSS.** La Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo obliga a las instituciones del Gobierno Federal a reportar sus gastos de CID.
7. **Metodología para valorizar la CSS.** México tiene una metodología para cuantificar CID. Se preparación fue ordenada por Ley. La adopción no se dio por norma alguna, si bien su preparación fue ordenada por la Ley.
8. **Nombre metodología – entidad que la elaboró y/o aplica – estado de avance.** “Directrices para la cuantificación de la CID otorgada por México”; elaborada y aplicada por la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID); en aplicación, con ajustes según experiencia del proceso.
9. **Base para la formulación de la metodología.** Revisión de experiencias anteriores, Taller de cuantificación de CID de 2013, análisis de los conceptos básicos sobre cooperación, determinación de elementos a valorizar y formas de hacerlo. Directrices discutidas en foros estadísticos.
10. **Tiempo de aplicación de la metodología.** Desde 2011 (4 años). Con información oficial desde 2014.
11. **Elementos valorizados según la metodología en la CSS.** Sueldos funcionarios, boletos aéreos, viáticos, insumos y materiales.
12. **Cómo se valoriza.** (Sueldo promedio diario X número de días) + (desembolsos por transporte y viáticos, insumos y materiales).
13. **Medio de captura de la información.** Registro Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo (RENCID). AMEXCID registra información de gestión de proyectos en el SIMEXCID. Próximamente se podrá en funcionamiento el INFOAMEXCID.

14. **Agentes que cargan la información.** Funcionarios de instituciones federales y funcionarios de AMEXCID.
15. **Procesamiento y control calidad de la información.** Validadores de las instituciones y cabezas de sector aprueban la información; AMEXCID revisa y depura los registros con las instituciones federales y se generan los ajustes del caso. La información se presenta al Consejo Consultivo de AMEXCID. Pueden surgir cambios.
16. **Otras expresiones de la CSS que se valorizan.** Cooperación financiera (reembolsable y no reembolsable); contribuciones a organismos internacionales (ajustadas con criterios OCDE); cooperación académica; ayuda humanitaria.
17. **Requerimientos de países o instituciones por conocer información de valorización.** No hay requerimientos específicos. AMEXCID difunde la información por vía electrónica. Sus socios en CSS no le solicitan información de valorización. México utiliza la información de cuantificación en procesos de cooperación triangular.
18. **Reporte interno de la información sobre valorización.** La información de cuantificación es conocida por la Secretaría de Relaciones Exteriores, las Direcciones de AMEXCID y el Consejo Consultivo de AMEXCID que integra a 20 instituciones federales.
19. **Requerimiento de información de valorización a otros países.** México no solicita información de cuantificación a los países por contrapartida en los proyectos de la cooperación que brinda, o por la cooperación que recibe.
20. **Uso de la valorización para toma de decisiones y mejoramiento de la CSS.** La información de cuantificación se está utilizando para mejorar la gestión de AMEXCID. Se hizo un ejercicio piloto de evaluación con Honduras.
21. **Otros usos de la valorización.** Análisis de la CSS, vinculación a política exterior, vinculación a procesos de mejoramiento de la gestión de CID.
22. **Limitaciones o reservas normativas para difundir la información de valorización.** No hay reservas para difundir la información. De hecho, se hace de forma amplia en internet.
23. **Fortalezas a compartir con otros países.** Análisis conceptual para cuantificación; diseño y ajuste metodologías de cuantificación; análisis de información.
24. **Resultados de los ejercicios de valorización (en millones de USD, valores corrientes).** En 2014 se promulgó la información de cuantificación de 2013. El monto reportado fue de 551.5 millones de dólares.



# Bibliografía

---

- AGCID, “Metodología de valorización de proyectos de cooperación”, 2015.
- Agencia Brasileña de Cooperación – ABC, “Manual de Gestión de la Cooperación Sur – Sur”, 2013, Primera Edición, págs. 64 a 67.
- Brasil, Presidencia de la República, “Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: Relatório Nacional de Acompanhamento”, 2014, pgs. 124 a 141.
- Brígido, João, “Levantamiento de la Cooperación Brasileira para el Desarrollo Internacional”, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), Abril 2015.
- Constitución Federal de Brasil, 1988, artículo 4, numeral 9
- Guernica Consultores, “Diseño e implementación de un registro y análisis de los beneficiarios intermedios y gastos asociados a las actividades del programa CTPD-AGCI en países de Latinoamérica y el Caribe que reciben cooperación otorgada por Chile”, Santiago, diciembre de 2010.
- IPEA, “Brazilian Cooperation for International Development, 2005 – 2009”, Chapter 1 – On the Method of Survey, and Annex 2, Brasilia 2011.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile – Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo - AGCID, (a) “Política chilena de cooperación internacional para el desarrollo”, Santiago de Chile, 2015.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile – Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo - AGCID, (b) “Estrategia chilena para la cooperación internacional para el desarrollo 2015 - 2018” 2015
- OCDE (2015) Development Co-operation Report 2015: Making Partnerships Effective Coalitions for Action. OECD Publishing, Paris.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2013) “Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018” DOF 20-05-2013, Ciudad de México.

Secretaría de Relaciones Exteriores de México (SRE) (2011) “Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo” DOF 06-04-2011, Ciudad de México.

Secretaría de Relaciones Exteriores de México (SRE) (2014) “Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo 2014-2018” DOF 30-04-2014, Ciudad de México.

SEGIB (2010) Informe de la Cooperación Sur – Sur en Iberoamérica 2010. SEGIB. Madrid, España.

SEGIB (2015) Informe de la Cooperación Sur – Sur en Iberoamérica 2015. SEGIB. Madrid, España.

# Anexos

## Analisis comparado de los tres estudios de caso

### Marcos normativos

	Brasil	Chile	México
1. Normativa que determina la obligatoriedad de valorizar la CSS	No hay una normativa que ordene realizar la valorización de la CSS. Existe un mandato informal para IPEA.	No hay una normativa que ordene realizar valorización de la CSS. La AGCID lo asume como un proceso interno.	La Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo y el Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo, determinan la obligatoriedad de cuantificar la CID de México.
2. Principales motivaciones para valorizar la CSS	Valorización del aporte técnico del país; visibilización de la CSS; transparencia del gasto público.	Valorización del aporte técnico del país; visibilización de la CSS; transparencia del gasto público.	Cuantificación del aporte técnico del país; visibilización de la CID; transparencia del gasto público.
3. Información para valorización	Sueldos funcionarios, desembolsos de tiquetes, viáticos, materiales, aportes a organismos internacionales, gastos por otras formas de cooperación.	Sueldos funcionarios, desembolsos de tiquetes, viáticos, materiales, presupuestos para cooperación técnica, para proyectos de cooperación técnica y de funcionarios de soporte general y dedicados a proyectos.	Sueldos funcionarios, desembolsos por tiquetes, viáticos, materiales, aportes a organismos internacionales, gastos por otras formas de cooperación.
4. Porcentaje información propia	IPEA recibe el 100% de la información de ABC y de instituciones federales.	AGCID genera el 100% de la información necesaria para la valorización.	AMEXCID coordina cerca del 30% de los proyectos; el 70% restante es desarrollado por las instituciones del Gobierno federal.
5. Periodicidad recibo información	Irregular; depende del horizonte que se tome para el ejercicio de valorización. El actual abarca tres años.	Anual.	Anual.

## Marcos normativos (continúa de la página anterior)

	Brasil	Chile	México
6. Normativa que obligue a instituciones a reportar gastos de CSS	No hay una normativa que obligue a las instituciones a reportarle a IPEA los gastos de la CSS.	No hay una normativa que obligue a las instituciones a reportar los gastos de la CSS. Los valores reportados de la cooperación técnica corresponden enteramente a la gestión de la AGCID.	La Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo obliga a las instituciones del Gobierno Federal a reportarle a AMEXCID sus gastos de CID.

## Metodologías de valorización

	Brasil	Chile	México
7. Metodología para valorizar la CSS	Brasil tiene una metodología para valorizar la CID que provee. No se ha adoptado formalmente por norma alguna.	Chile tiene una metodología para valorizar la CID. No se ha adoptado formalmente por norma alguna.	México tiene una metodología para cuantificar CID. Se preparación fue ordenada por Ley. La adopción no se dio por norma alguna.
8. Nombre metodología – entidad que la elaboró y/o aplica – estado de avance.	Metodología “Pautas básicas para la encuesta”; elaborada y aplicada por el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA) de la Presidencia de Brasil; en aplicación, con ajustes según complejización del análisis.	“Metodología de valorización de proyectos de cooperación”; elaborada y aplicada por la Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AGCID); en aplicación, con ajustes para garantizar consistencia de la información.	“Directrices para la cuantificación de la CID otorgada por México”; elaborada y aplicada por la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID); en aplicación, con ajustes según experiencia del proceso.
9. Base para la formulación de la metodología	Análisis de los conceptos básicos sobre cooperación, determinación de elementos a valorizar y formas de hacerlo. Análisis de los diferentes conceptos de gasto en CID en el mundo.	Análisis de los conceptos básicos sobre cooperación, determinación de elementos a valorizar y formas de hacerlo. Consultoría que apoyó la conceptualización de los elementos de gasto.	Revisión de experiencias anteriores, Taller de cuantificación de CID de 2013, análisis de los conceptos básicos sobre cooperación, determinación de elementos a valorizar y formas de hacerlo. Directrices discutidas en foros estadísticos



	Brasil	Chile	México
10. Tiempo de aplicación de la metodología	Desde 2010 (5 años)	Desde 2010 (5 años).	Desde 2011 (4 años). Con información oficial desde 2014.
11. Elementos valorizados según la metodología en la CSS	Sueldos funcionarios, boletos aéreos, viáticos, insumos y materiales	Sueldos funcionarios, boletos aéreos, viáticos, insumos y materiales, presupuestos de cooperación técnica, para proyectos de cooperación técnica y de funcionarios de soporte general y dedicados a proyectos.	Sueldos funcionarios, boletos aéreos, viáticos, insumos y materiales
12. Cómo se valoriza	<p>En la base de la valorización del componente técnico está el concepto de costo de oportunidad, calculado con base en los sueldos de los funcionarios públicos que participan en procesos de CSS.</p> <p>Para el valor total, suman los siguientes conceptos:</p>		
	(Sueldo promedio diario X número de días) + (desembolsos por transporte y viáticos, donaciones y costos administrativos)	(Costos directos Ca) + (Horas técnicas Cb) + (Costos indirectos Cc)	(Sueldo promedio diario X número de días) + (desembolsos por transporte y viáticos, insumos y materiales)
13. Medio de captura de la información	Plataforma web de IPEA y ABC NET - SAP y SGPFin de ABC.	Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado (SIGFE) y Sistema de Gestión y Planificación (SIGEP)	Registro Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo (RENCID). AMEXCID registra información de gestión de proyectos en el SIMEXCID. Próximamente se podrá en funcionamiento el INFOAMEXCID.
14. Agentes que cargan la información	Representantes de instituciones federales y de ABC	Funcionarios de AGCID de las áreas financieras y técnicas.	Funcionarios de instituciones federales y funcionarios de AMEXCID.

## Metodologías de valorización (continúa de la página anterior)

	Brasil	Chile	México
15. Procesamiento y control calidad de la información	IPEA revisa los registros con las instituciones federales y se generan los ajustes del caso.	El Departamento de Política y Planificación de AGCID hace revisión y análisis de la información que se utiliza para valorización.	Validadores de las instituciones y cabezas de sector aprueban la información; AMEXCID revisa y depura los registros con las instituciones federales y se generan los ajustes del caso. La información se presenta al Consejo Consultivo de AMEXCID. Pueden surgir cambios.
16. Otras expresiones de la CSS que se valorizan	Cooperación en educación; cooperación científica y tecnológica; cooperación humanitaria; protección, apoyo e integración de refugiados; operaciones de mantenimiento de la paz; aportes a organismos internacionales.	Sólo se hace valorización de la cooperación técnica.	Cooperación financiera (reembolsable y no reembolsable); contribuciones a organismos internacionales (ajustadas con criterios de la OCDE adaptados al caso mexicano); cooperación académica; ayuda humanitaria.

## Difusión y uso de la información de valorización

	Brasil	Chile	México
17. Requerimientos de países o instituciones por conocer información de valorización	No hay requerimientos específicos. IPEA difunde la información en documentos impresos y por vía electrónica. Sus socios en CSS no le solicitan información de valorización. Brasil utiliza la información de valorización en procesos de cooperación triangular	No hay requerimientos específicos. AGCID utiliza información de valorización para registrar como contrapartida en Acuerdos de Cooperación Triangular.	No hay requerimientos específicos. AMEXCID difunde la información por vía electrónica. Sus socios en CSS no le solicitan información de valorización. México utiliza la información de cuantificación en procesos de cooperación triangular.

	Brasil	Chile	México
18. Reporte interno de la información sobre valorización	La información de valorización es conocida por la Presidencia, la Secretaría de Relaciones Exteriores, la ABC y las demás instituciones federales.	La información de valorización es conocida por el Ministerio de Relaciones Exteriores, y las directivas de AGCID.	La información de cuantificación es conocida por la Secretaría de Relaciones Exteriores, las Direcciones de AMEXCID y el Consejo Consultivo de AMEXCID que integra a 20 instituciones federales.
19. Requerimiento de información de valorización a otros países	Brasil no solicita información de valorización a los países por contrapartida en los proyectos de la cooperación que brinda, o por la cooperación que recibe.	Chile no solicita información de valorización a los países por contrapartida en los proyectos de la cooperación bilateral que brinda, o por la cooperación que recibe.	México no solicita información de cuantificación a los países por contrapartida en los proyectos de la cooperación que brinda, o por la cooperación que recibe.
20. Uso de la valorización para toma de decisiones y mejoramiento de la CSS	La información se usa ocasionalmente para tales fines. En el ejercicio 2011 - 2013 se utilizará para avanzar en la verificación de resultados e impacto.	La información se usa para hacer análisis de la cooperación técnica que se otorga.	La información de cuantificación se está utilizando para mejorar la gestión de AMEXCID. Se hizo un ejercicio piloto de evaluación con Honduras.
21. Otros usos de la valorización	Análisis de la CSS, vinculación a política exterior.	Análisis de la CSS, vinculación a política exterior.	Análisis de la CSS, vinculación a política exterior, vinculación a procesos de mejoramiento de la gestión de CID.
22. Limitaciones o reservas normativas para difundir la información de valorización	No hay reservas para difundir la información. De hecho, se hace de forma amplia en internet.	Si bien no hay reservas para difundir la información, AGCID hasta tanto determine la total fiabilidad de la metodología no hará difusión masiva de la información. Se espera que esto ocurra para 2016.	No hay reservas para difundir la información. De hecho, se hace de forma amplia en internet. Solamente, se aplican restricciones a montos y beneficiarios de la cooperación financiera, en razón de la aplicación del secreto bancario.

## Oportunidades de intercambio / Resultados valorización

	Brasil	Chile	México
23. Fortalezas que ofrece el país	Análisis conceptual para valorización; diseño y ajuste metodologías de valorización; análisis de información; análisis de políticas públicas vinculadas a la cooperación.	Análisis conceptual para valorización; diseño y ajuste metodologías de valorización; análisis de información.	Análisis conceptual para cuantificación; diseño y ajuste metodologías de cuantificación; análisis de información.
24. Resultados de los ejercicios de valorización (millones de dólares)	2005: 158,1; 2006: 277,2; 2007: 291,9; 2008: 336,8; 2009: 482,9; 2010 – 923,4	2010: 9,1; 2011: 4,2; 2012: 5,8; 2013: 6,8; 2014: 10,9	2013: 551,5





## SERIE DOCUMENTOS DE TRABAJO

- 1 Sistematizar para aprender: lecciones de nueve experiencias de Cooperación Sur-Sur y Triangular.
- 2 La Cooperación Sur-Sur y Triangular en los escenarios globales y regionales sobre el desarrollo en Iberoamérica (2008-2012).
- 3 Sistematizar la Cooperación Sur-Sur para construir conocimiento desde la práctica.
- 4 Generando indicadores para la Cooperación Sur-Sur: una mirada al trabajo realizado desde el Programa.
- 5 Cronología e historia de la Cooperación Sur-Sur un aporte desde Iberoamérica.
- 6 Diagnóstico de los marcos normativos e institucionales para la gestión de la cooperación sur-sur en los países de Iberoamérica.
- 7 Diagnóstico de metodologías de gestión para la cooperación sur-sur en los países de Iberoamérica.
- 8 Guía orientadora para la gestión de la cooperación triangular en Iberoamérica.
- 9 Valorización de la Cooperación Sur-Sur. Avances y retos en Iberoamérica.



📍 Calle El Pedregal, Boulevard Cancillería  
Edificio 4, Planta Baja, Ciudad Merliot,  
Antiguo Cuscatlán. El Salvador

🌐 [www.cooperacionsursur.org](http://www.cooperacionsursur.org)

☎️ (503) 2237-5669/-5670/ (503) 2231-1225

🐦 [www.twitter.com/PIFCSS](https://twitter.com/PIFCSS)

📘 [www.facebook.com/CooperacionSurSur](https://www.facebook.com/CooperacionSurSur)

📺 [www.youtube.com/user/CooperacionSurSur](https://www.youtube.com/user/CooperacionSurSur)

🌐 [www.linkedin.com/company/cooperacionsursur](https://www.linkedin.com/company/cooperacionsursur)

ISBN 978-99961-957-5-4



9 789996 195754 >