

COMENTARIOS Y
OBSERVACIONES AL INFORME FINAL
DE EVALUACION POR PARTE DE LA
INSTITUCION RESPONSABLE

SEPTIEMBRE 2000

COOPERACION
CHILENA

ORD. AGCI N°03/ 02431

ANT.: Su carta de 14.09.2000.

MAT.: Respuesta a su
información

SANTIAGO, 22 SEP 2000

DE : MARCELO ROZAS LOPEZ
DIRECTOR EJECUTIVO
AGENCIA DE COOPERACION INTERNACIONAL

A : SRA. MARCELA GUZMAN SALAZAR, JEFA DIVISION
CONTROL DE GESTION, DIRECCION DE PRESUPUESTO,
MINISTERIO DE HACIENDA

De acuerdo a lo solicitado en su carta del 14 de septiembre del 2000, le adjunto los comentarios y respuesta institucional respectivas, a las recomendaciones e Informe Final de la Evaluación del Programa de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo.

Sin otro particular, saluda atentamente a Ud.,


DIRECTOR EJECUTIVO
Marcelo Rozas López
DIRECTOR EJECUTIVO

AGENCIA DE COOPERACION INTERNACIONAL

EPM/RO/mgo.
05583

DISTRIBUCIÓN:

- 1.- Sra. Marcela Guzmán S., DIPRES, Ministerio de Hacienda.
- 2.- Sr. Alberto Ioacham S., Director General Administrativo, Ministerio de RR.EE.
- 3.- Depto. Cooperación Horizontal, AGCI.
- 4.- Depto. Recursos Humanos y Becas, AGCI
- 5.- Archivo Depto. Política y Planificación, AGCI.

AGENCIA DE COOPERACION INTERNACIONAL DE CHILE

COMENTARIOS AL INFORME FINAL

NOMBRE DEL PROGRAMA:	Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (Cooperación Horizontal)
AÑO DE INICIO:	1993
MINISTERIO RESPONSABLE:	Ministerio de Relaciones Exteriores
SERVICIO RESPONSABLE:	Agencia de Cooperación Internacional

Introducción a los Comentarios

La política exterior definida por los Gobiernos de la Concertación, ha tenido como uno de sus ejes de trabajo la cooperación internacional. En este ámbito, ha ido adquiriendo cada vez una mayor relevancia la cooperación horizontal que nuestro país mantiene con países de igual o menor desarrollo relativo. Inicialmente, el objetivo de esta modalidad de cooperación fue la reinserción de Chile en la comunidad internacional a través de acciones de solidaridad; una vez alcanzado este objetivo, se ha planteado profundizar los vínculos internacionales del país, a través de la ejecución de Programas y Proyectos que posibilitan tener como país una presencia internacional, complementaria a los intereses de las otras áreas de la política exterior nacional.

En un mundo cada vez más globalizado e interdependiente, las relaciones de cooperación adquieren un papel complementario a los procesos sociales, políticos, económicos y culturales. Es por ello, que nuestro país, al igual que muchos otros, han visto en la cooperación horizontal un instrumento de apoyo sustantivo a su propio proceso de desarrollo, en particular a su proyección internacional.

En este sentido, la política de cooperación horizontal implementada por el Gobierno de Chile ha fortalecido los vínculos del país, especialmente con América Latina y el Caribe, a través de la promoción de los procesos de integración y estímulo a la transferencia de conocimientos y experiencias mutuas, permitiendo así, desarrollar capacidades conjuntas de resolución de necesidades y problemas. Asimismo, la cooperación ha sido un elemento facilitador en las relaciones políticas, económicas, sociales y culturales con otros países, en particular en aquellos casos donde ésta ha sido el vínculo prioritario.

Es por ello, que el actual Gobierno ha planteado el tema de la cooperación como un elemento significativo de sus relaciones internacionales, a partir del cual se establecerá un nuevo tipo de relación con países de la región, en la perspectiva de la integración.

Esta valoración de la cooperación horizontal, ha sido ampliamente destacada por las actuales autoridades responsables de la política exterior del país y así ha quedado plasmado en las conclusiones del Panel de Evaluadores, en el sentido que le asignan un alto valor a la cooperación internacional en un mundo cada vez más globalizado e interdependiente, a objeto de mejorar la inserción internacional (Págs. 23 y 24), favorecer, facilitar y mejorar las relaciones internacionales bilaterales y multilaterales (Pág.75), desde una perspectiva estratégica en cuanto a sus resultados (Pág. 85).

Comentario General

La evaluación de un período de cuatro años de funcionamiento del Programa de Cooperación Horizontal de Chile, realizada en el marco del Programa de Evaluación de Proyectos Gubernamentales 2000, que desarrolla la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, ha sido para la AGCI una importante iniciativa y oportunidad de reflexión, que redundará en el perfeccionamiento de la gestión del Servicio.

Así mismo, se estima que esta evaluación se ha desarrollado en un clima de cooperación, transparencia y discusión profesional constructiva, al que contribuyeron tanto el Panel de Evaluadores como la Unidad de Evaluación de la DIPRES.

Por otra parte, es necesario destacar un aspecto que fue recurrente en las reuniones de coordinación, en el sentido que la metodología de evaluación está diseñada para ser aplicada a programas sociales nacionales, y no para un programa de cooperación internacional, cuyo fundamento se encuentra en la política de relaciones exteriores del Gobierno, en la que juega un papel con alta sensibilidad política y diplomática. En este sentido, hubiera sido interesante contar con criterios de comparación, respecto a otras instancias de cooperación gubernamental extranjeras, en particular de países de desarrollo similar al nuestro.

Finalmente, cabe hacer notar que, las conclusiones y recomendaciones de esta Evaluación, sólo tienen validez en la perspectiva de un marco presupuestario normal, como fue 1999, último año considerado en la evaluación. Para el año 2001, el marco presupuestario considera una reducción, que acumulada suma alrededor del 50% menos que dicho año 1999. Esta observación adquiere particular relevancia, en la perspectiva de, que las recomendaciones más sustantivas realizadas por el Panel de Evaluación requieren de presupuesto adicional.

Comentarios al los Capítulos del Informe Final y al resumen Ejecutivo.

1. Descripción del Programa

Nos parece que la descripción del Programa refleja adecuadamente su organización y funcionamiento.

2. Resultados de la Evaluación

2.1. A Nivel de Diseño

Compartimos plenamente las conclusiones del Panel de Evaluación (Pág. 23), respecto a que la cooperación horizontal otorgada por Chile es un factor que contribuye indudablemente a la inserción internacional del país, en grado proporcional a la calidad de sus instrumentos y volumen de su inversión financiera (Pág. 85).

También entendemos la inquietud del Panel, al estimar que el diseño del Programa solo da cuenta de un aspecto de la cooperación horizontal, instrumental al afianzamiento de la presencia nacional de acuerdo a los intereses de nuestra política exterior, dejando de lado la búsqueda de oportunidades de cooperación horizontal susceptible de ser otorgada a Chile, por parte de países con ventajas comparativas en ciertos ámbitos y de nivel de desarrollo similar al nuestro. Sin embargo, como se afirma más adelante en el punto 2.3 de estos comentarios, este ámbito ha estado cubierto por la otra línea de trabajo de la Agencia, la cooperación vertical tradicional, la cual no fue objeto de la Evaluación.

Finalmente, nos parece que la nueva matriz lógica, refleja mejor la incorporación de las recomendaciones propuestas para el programa, pero que su revisión e implementación, está sujeta a la aprobación de la autoridad máxima de la Agencia, su Consejo.

2.2. A Nivel de Organización y Gestión

Reconocemos, en cierto grado, las dificultades señaladas por el panel en este punto y como también se afirma, que la propia Agencia está empeñada en el perfeccionamiento de su gestión. Sin embargo hay que señalar, como se respondió al Pre Informe Final, que la administración compartida del Programa por los dos Departamentos involucrados, no es una causa *per se* de menor eficiencia, y se han dado los mecanismos de coordinación formales necesarios para su funcionamiento, como son el Comité Directivo de la Agencia; el Comité de Selección de los Becarios; y el Comité de Seguimiento del Programa.

Respecto a la vinculación con Cancillería (Pág. 37), ésta no solo está presente en la conformación de la autoridad máxima de la Agencia, el Consejo, integrado por tres altos personeros de la misma, sino que además se participa formalmente en el proceso de programación de las Metas Ministeriales, en las cuales AGCI se incorpora; y también, el Director Ejecutivo de la Agencia participa en las reuniones periódicas de Coordinación con los Directores y la Ministra, del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Por otra parte, la composición del Consejo de AGCI ha sido diseñada no sólo desde la perspectiva de dar las directrices en el ámbito de la cooperación horizontal, sino que también tomando en consideración dar las orientaciones respecto de la cooperación vertical que el país recibe.

En cuanto a la participación de diversos actores de la sociedad civil en las actividades de cooperación horizontal del Programa, nos parece positiva, sin embargo su incorporación está prevista mediante un mecanismo que no compromete la modificación de la Ley de AGCI; pues, como es de su conocimiento, el reglamento interno del Servicio, establece la creación de Comités Consultivos, que son entidades funcionales y no permanentes de apoyo al Consejo y a la Dirección Ejecutiva, y estos contemplan en su composición personeros del sector público y privado.

Sin embargo, la incorporación de estos estamentos, debe contemplar la provisión de los recursos financieros necesarios, que den respaldo a las expectativas creadas por su participación.

Finalmente, respecto a la creación de una Unidad de Planificación y Seguimiento, que realice el monitoreo y evaluación del Programa de Cooperación Técnica (Pág 41), en el organigrama actual de la AGCI existe el Departamento de Política y Planificación, una de cuyas funciones es la indicada, con la salvedad que, no solo está orientada a la cooperación horizontal sino que también a la cooperación vertical. Es conveniente señalar que, la función de evaluación y monitoreo del Programa de CTPD en la actualidad, está radicada en un Departamento distinto al Departamento encargado de su operacionalización, en el entendido que, no es conveniente que la función de evaluación esté radicada en el mismo Departamento responsable de ejecutar el Programa.

2.3. Conclusiones sobre Eficacia

En este ámbito, nos parece positiva la idea del panel, de rescatar el potencial de conocimiento de los países de desarrollo igual o similar al nuestro, a través de actividades de cooperación horizontal cuyo beneficiario sea Chile. En el espíritu de la Cooperación Horizontal está el que, este tipo de relaciones se establecen de igual a igual, pasando del concepto de asistencia, natural en la cooperación vertical, al de intereses recíprocos. Hay que destacar que, para que este tipo de cooperación opere, se requiere de recursos financieros de "contraparte", y que su implementación necesita de una modificación en la glosa presupuestaria de AGCI, como se explicita en las conclusiones del Panel de Evaluación (Pág. 80).

Al respecto, la búsqueda de oferentes de cooperación científico-técnica, ha sido un objetivo permanente del ámbito de la cooperación vertical, y no de la cooperación horizontal de esta Agencia.

Sin embargo, respecto a la "bi-direccionalidad" de las acciones o proyectos que sustentan las relaciones de cooperación horizontal, y que dicen relación con los intercambios de información, bienes y servicios que se producen en el marco de su desarrollo; es importante destacar que, estos intercambios son de naturaleza asimétrica y desfasados en el tiempo.

En particular desde el punto de vista de los beneficios que reporta una relación de cooperación para cada una de las partes.

Los países que establecen una relación de cooperación, expresan en ese acto, un interés relacionado tanto con su política exterior como con su política de desarrollo. El que otorga el conocimiento se beneficia con un mejoramiento de la sintonía política y la potenciación de un mercado cultural o comercial; el que recibe, se beneficia con la adquisición de información en beneficio de su propio desarrollo. De esto se desprende la asimetría, el beneficio es diferente para uno de ellos. El desfase temporal, por su parte, dice relación con que la oportunidad del beneficio, para el que otorga es más bien estratégica, en cambio en general, el que recibe la cooperación tiene una perspectiva de mediano o corto plazo.

Por tanto, con el Programa de Cooperación Horizontal de AGCI, la "bi-direccionalidad" se cumple. El tema radica más bien en cuanto ella se aplica, ya que se establecen dos ámbitos para la medición de los indicadores, uno centrado en la calidad de la cooperación otorgada, y otro, en la cuantificación de los beneficios que reporta esa cooperación a nuestro país.

Respecto a los problemas de difusión y oportunidad del Programa de Becas, el Panel señala en el mismo punto, que están ya solucionados.

2.4. Conclusiones sobre Eficiencia

En lo que concierne a la eficiencia, el Panel en el punto 4.2 de evaluación, concluye que el programa ha sido administrado convenientemente por AGCI (Pág. 73), y destaca la preocupación por mejorar su gestión mediante la realización de estudios evaluativos, que han tenido impacto en la mejora del Programa (Pág. 71).

Al respecto, la Agencia en la actualidad cuenta con un sistema de contabilidad centralizado, sin embargo, está considerando, sobre la base de la recomendación del Panel de Evaluación, implementar un sistema de contabilidad por centro de costos; lo que significa una inversión financiera adicional.

2.5. Análisis sobre el logro del Fin

Compartimos con el Panel de Evaluación, las dificultades propias del tema, en cuanto a establecer indicadores que cuantifiquen el aporte de la cooperación internacional a las relaciones bilaterales o multilaterales, lo que no obsta para reconocer su valor como facilitadora y potenciadora de las mismas (Pág. 76). Estimamos que, la Matriz de indicadores consensuada con el Panel, sin duda constituye un avance en su medición.

Respecto a la reciprocidad y bi-direccionalidad de la cooperación, estos conceptos fueron tratados en el punto 2.3 de estos comentarios, incluyendo la modificación de la glosa presupuestaria.