



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA
Dirección de Presupuestos

MINUTA EJECUTIVA

PROGRAMA DE COOPERACIÓN TÉCNICA ENTRE PAÍSES EN DESARROLLO

ELABORADA POR LA DIRECCIÓN DE
PRESUPUESTOS

AGOSTO 2008

**Ministerio de Hacienda
Dirección de Presupuestos**

**MINUTA EJECUTIVA – N° 05¹
PROGRAMA DE COOPERACIÓN TÉCNICA
ENTRE PAÍSES EN DESARROLLO (CTPD)
AGENCIA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE CHILE (AGCI)**

PERÍODO DE EVALUACIÓN: 2004 - 2007

PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2008: \$2.754,6 millones.²

1. Descripción y Objetivo del Programa

El programa de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo, en adelante CTPD, fue creado por AGCI en 1993. Tiene el fin de contribuir a reforzar la presencia de Chile en el sistema internacional³, y su propósito es el fortalecimiento de las relaciones de cooperación con los países de similar o menor desarrollo relativo que Chile y con fuentes donantes externas, que generen beneficios mutuos, con especial énfasis en América Latina y el Caribe. La población objetivo del programa coincide con la población potencial, y está constituida por todos los países latinoamericanos y del Caribe con similar o menor nivel de desarrollo que Chile (exceptuando por lo tanto, dentro de América, a Canadá y Estados Unidos). Al interior de la población potencial, existen países priorizados a partir de criterios de política exterior, fundamentalmente países vecinos, para-vecinos o sudamericanos. A partir del 2007 la Cancillería ha efectuado la solicitud de evaluar la cooperación con algunos países de África.

Dentro de esos países, se considera como beneficiarios intermedios a los funcionarios de la administración pública de los gobiernos de los países previamente mencionados.

El programa posee 3 componentes:

i) Cooperación horizontal: Consiste en el intercambio de conocimientos técnicos, científicos, institucionales, culturales y políticos con los países de similar o menor desarrollo relativo que Chile, con énfasis en áreas geográficas prioritarias. Las distintas actividades que integran este componente son:

- **Asistencias Técnicas:** consisten en asesorías realizadas por especialistas chilenos en el país beneficiario de la cooperación por un período de una a dos semanas. Los especialistas que envía AGCI en una gran mayoría corresponden a funcionarios de Gobierno y Académicos de Universidades.
- **Pasantías:** corresponden a una estadía de entrenamiento de profesionales y/o técnicos del país beneficiario en la institución chilena cooperante, por un período de una a dos semanas.
- **Talleres:** corresponden a la capacitación de un grupo de profesionales y/o técnicos del país beneficiario en materias específicas. La duración puede ser desde un día hasta una semana.
- **Seminarios Regionales:** corresponden a reuniones semillero en las cuales se convoca a profesionales de alto nivel de un grupo de países para tratar temas de interés común. Estas

¹ Esta Minuta ha sido elaborada por la Dirección de Presupuestos en base al informe final de la evaluación al Programa de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo de AGCI, en el marco del Programa de Evaluación de la DIPRES. El contenido del informe final aprobado cumple con lo establecido en los Términos de Referencia y Bases Administrativas que reglamentan el proceso de evaluación. Al ser una evaluación externa los juicios contenidos en el informe son de responsabilidad del panel de evaluadores y no necesariamente representan la visión de la DIPRES.

² Corresponde a la asignación específica inicial al Programa CTPD.

³ Entendido en un sentido amplio que incluye a los Estados (organismos públicos y sector privado) y a los organismos internacionales con los cuales Chile tiene relaciones políticas, económicas y sociales o busca crearlas.

reuniones permiten compartir experiencias y conocer el estado de situación de los diferentes países en una materia específica y a partir de ella generar acciones de cooperación.

- **Proyectos:** esta modalidad se incorporó al Programa CTPD a partir del año 2006 y corresponde a acciones de largo plazo (1 a 3 años de duración) en las cuales se entrega una combinación de actividades de cooperación horizontal como asistencias técnicas, capacitaciones o pasantías, en función de las características de la demanda presentada por cada país. En estas iniciativas se consideran también inversiones en construcción de infraestructura o equipamiento. Estos proyectos especiales buscan lograr un alto impacto local, realizando actividades directamente con actores de base de los países (comunidades, asociaciones locales, sociedad civil, etc.).

Este componente opera de la siguiente forma: las instituciones de los países de la población objetivo presentan solicitudes a través del Punto Focal⁴ a comienzos de cada año. Estas son analizadas por AGCI en conjunto por instituciones chilenas oferentes de cooperación (Ministerios o Universidades), las que evalúan la capacidad de otorgar la asistencia solicitada. Estas últimas seleccionan a los expertos, y posteriormente se somete cada postulación a la aprobación del Consejo de AGCI⁵. El componente no incluye el pago de salarios al experto ni al organismo que entrega o recibe el beneficio, sino que sólo se pagan viáticos y pasajes.

ii) Formación y Becas: Este componente consiste en el perfeccionamiento en Chile de profesionales de países de similar o menor desarrollo relativo, a través del otorgamiento de becas de corta o larga duración dirigidas a profesionales de Centroamérica, Sudamérica, el Caribe Hispano y México.

Las becas de larga duración están dirigidas a hombres y mujeres con título universitario y/o grado académico de licenciado o magíster, que se desempeñen como funcionarios del Estado en ministerios o servicios públicos, así como también a académicos, docentes o investigadores de Universidades oficialmente reconocidas por sus respectivos países. Permiten el financiamiento de estudios de magíster con duración máxima de 24 meses; tomando en cuenta el universo de ofertas de postgrado que anualmente ofrecen las universidades chilenas y que cuentan con la acreditación de la Comisión Nacional de Acreditación de Postgrado (actual CNA). Las becas de corta duración, por su parte, permiten el financiamiento de diplomados, con duración máxima de hasta 2 meses. Los diplomados son elegidos por AGCI considerando áreas temáticas prioritarias, y la selección de la institución de educación que los impartirá se realiza a través de licitación pública.

Este componente opera de la siguiente forma: AGCI elabora y distribuye las bases de postulación y convocatoria a los Puntos Focales y las embajadas de Chile en cada país. Las postulaciones se reciben en ambas instituciones, las que se coordinan para realizar entrevistas y una primera selección de candidatos. Posteriormente el Comité de Selección⁶ en AGCI determina finalmente a los becarios elegidos y comunica los resultados. Este componente cubre los gastos de matrícula, arancel, pasaje y estadía de los beneficiarios.

iii) Asistencia Técnica en Modalidad Triangular: Corresponde a la asistencia técnica entregada a través de la modalidad de cooperación triangular, realizándose actividades a través de la asociación entre una fuente tradicional de financiamiento, la que puede ser un país (fuente

⁴ Organismo oficial de cooperación internacional del Gobierno de cada país.

⁵ Autoridad superior de AGCI, integrada por el Ministro de Relaciones Exteriores, un representante del Ministro de Planificación, un representante del Ministro de Hacienda, una autoridad designada por la Presidenta de la República en representación de una universidad reconocida por el Estado, y dos autoridades adicionales designadas por la Presidenta de la República.

⁶ Por lo general ha estado integrado por: Jefe de la Unidad de Becas del Ministerio de Planificación, Jefe de la División de Educación Superior MINEDUC, Director de Relaciones Internacionales CONICYT, Jefe del Departamento de Cooperación Horizontal de AGCI, Jefe del Departamento de Cooperación Bimultilateral de AGCI, Jefe del Departamento de Formación y Becas de AGCI y Coordinadora del Programa de Becas de Cooperación Horizontal de AGCI.

bilateral) o un organismo internacional (fuente multilateral) perteneciente al mundo desarrollado, y un país de desarrollo medio otorgante de cooperación horizontal, que en este caso es Chile, para concurrir conjuntamente en acciones en favor de una tercera nación en desarrollo, que constituye al beneficiario.

Este componente se materializa, por un lado, en actividades de asistencia técnica de características similares a las desarrolladas bajo el componente 1. Entre éstas se cuentan las pasantías, visitas de expertos (corta o larga duración), seminarios, talleres y donación de equipamiento aún cuando su proceso de producción difiere respecto del componente 1. Por otro lado, se llevan a cabo cursos internacionales realizados en el formato de un curso corto tradicional (3 a 5 semanas) y que generalmente se imparten en Chile, por entidades nacionales calificadas.

En términos operativos, la demanda es recibida en el Punto Focal de cada país, y su pertinencia se contrasta con el área prioritaria de cooperación que es determinada por AGCI en conjunto con la fuente donante tradicional. Para efectos del financiamiento, el aporte de Chile en esta modalidad implica que Chile y el donante tradicional aportan un porcentaje de los costos totales de la actividad⁷. Lo que se financia por parte de Chile y la fuente donante tradicional son viáticos y pasajes. Los países beneficiarios aportan recursos en financiamiento de transporte, locación, equipamiento y apoyo para la realización de actividades que son pactados en cada proyecto de cooperación. No obstante, en el caso particular de los cursos internacionales, Chile no desembolsa recursos y son las fuentes donantes tradicionales las que financian la totalidad de los costos.

2. Resultados de la evaluación

Diseño del Programa

La necesidad que da origen al CTPD ha evolucionado desde el período en que se dio inicio al mismo. En la primera mitad de los años noventa encontraba su razón de ser en la necesidad de romper con el aislamiento internacional que afectaba al país en el momento en que éste iniciaba su transición a la democracia, transformándose para entonces en nación esencialmente receptora de cooperación. Actualmente, continúa vigente la necesidad de aumentar lazos con los países de la región pero en términos distintos, pues la propia evolución política y económica de cada país ha tenido implicancias respecto de las relaciones con los países de la región (muchos de ellos inmersos en situaciones de inestabilidad política y económica). Chile ha dejado de ser exclusivamente un país receptor de cooperación, como consecuencia de su crecimiento en el nivel de ingreso per cápita, y ha evolucionado a la condición de oferente de cooperación y de "socio" de las fuentes donantes tradicionales a favor de países de similar o menor nivel de desarrollo.

El programa ha identificado correctamente esta necesidad y su evolución, ajustando las actividades de sus tres componentes a las transformaciones previamente señaladas, las que alcanzaron su pleno desarrollo entre el 2004 y el 2007.

La población objetivo del programa, está correctamente definida en función de la necesidad que da origen al CTPD. Al interior de la población objetivo, el programa se focaliza sobre aquellos países que son definidos como prioritarios por parte de Cancillería. Sobre los países focalizados opera un criterio de selección, considerando aspectos como la priorización temática y visibilidad de la actividad de cooperación, el nivel de desarrollo del país beneficiario, su solidez

⁷ Por lo general el financiamiento es de 50% por parte de cada uno; sin embargo, en muchos de los casos las fuentes tradicionales ponen un porcentaje mayor que Chile. Los porcentajes, por lo tanto, varían según la actividad que se trate, intentando que la relación sea lo más equivalente posible.

institucional en términos de la capacidad para absorber (en el sentido de asimilar generando un impacto) efectivamente la cooperación técnica, y otros similares. Estos criterios representan la preocupación por aprovechar adecuadamente la potencialidad de la cooperación, y por lo tanto se correlacionan positivamente con buscar utilizar de manera óptima estos recursos.

Se considera que el diseño del programa es adecuado para el cumplimiento de su propósito pues el nivel de producción de los componentes es de gran importancia para las relaciones de cooperación con los países que conforman la población objetivo del programa, y se considera que manteniendo otros factores constantes, se fortalecen estas relaciones, por lo que se da cumplimiento al propósito pero en una magnitud no mensurable. No obstante, a objeto de maximizar el rendimiento del componente de becas (2) y de sus actividades, resulta necesario que se opte definitivamente por destinar una mayor proporción de becas hacia estudios de larga duración (magíster), debido a que esto permitiría concentrar la oferta de becas en los programas de postgrado acreditados de Universidades Chilenas, y evitar de ese modo dispersar esfuerzos con el fin de sostener un porcentaje de becas de corta duración⁸ que no garantizan resultados en los beneficiarios intermedios.

En lo que atañe al componente 1, de Cooperación Horizontal, la decisión del CTPD de privilegiar proyectos de mayor duración y enfatizar el impacto de los proyectos en lugar de su cobertura, es validada en esta evaluación como una estrategia coherente para alcanzar el propósito y el fin del programa.

Finalmente, en lo referido al componente 3, de Cooperación Triangular, el sólo hecho que las acciones y proyectos involucrados se sustenten en una política de costos compartidos entre Chile, las fuentes donantes tradicionales y los países beneficiarios, no necesariamente redundará en el largo plazo en mayores posibilidades para incrementar la cooperación, lo que se ha verificado al analizar el número de actividades de este componente. La evidencia revela que el financiamiento externo es en alguna medida exógeno al programa, aunque no totalmente. Por otro lado, las acciones de este componente pudieran tener el riesgo de que la cooperación sea percibida por los beneficiarios como proveniente de los países fuentes, limitando el aporte al propósito del programa. Así, se requiere una definición fundada sobre aspectos como el porcentaje óptimo de aporte de las fuentes donantes, la mejor forma de interacción con éstas, entre otros.

Se constata que en los componentes del CTPD predomina la oferta de cooperación por sobre la demanda o solicitud de la misma, lo que no se traduce en relaciones de reciprocidad o intercambio de cooperación. La evaluación muestra que el programa se basa en la realización de actividades de cooperación, sin preocuparse de canalizar y capitalizar los aprendizajes y ganancias obtenidas por profesionales y técnicos chilenos que desarrollan estas actividades ni tampoco de los aportes en cooperación técnica que eventualmente otros países puedan realizar a Chile, lo que introduce una duda acerca de las capacidades institucionales del Programa CTPD para hacerse cargo de esta dimensión de la cooperación, perdiéndose un subproducto que podría generar y que forma parte del concepto de cooperación internacional⁹, al promover formas de relación y promoción mutua entre países pares que probablemente potencien el *goodwill*¹⁰ que persigue el programa en la comunidad internacional.

⁸ Además, las becas para diplomados de dos meses no se diferencian de actividades que se realizan en otros componentes como talleres o cursos internacionales, y por lo tanto el riesgo de duplicidad es otro argumento a favor de becas de larga duración.

⁹ La Cooperación Técnica entre Países, según la entiende el Programa para las Naciones Unidas (PNUD), es esencialmente un proceso por el cual dos o más países trabajan juntos para lograr el desarrollo de la capacidad individual o colectiva con intercambios cooperativos del conocimiento, de habilidades, recursos y tecnologías. Idealmente, las actividades de cooperación se deben iniciar, organizar y manejar por los mismos países, bajo la dirección del gobierno respectivo, y participación de las instituciones, y de las organizaciones públicas y privadas.

¹⁰ El término significa literalmente, "buena voluntad". Sin embargo, el concepto va más allá, al involucrar también aspectos como la existencia de vínculos afectivos positivos y de una disposición hacia acciones a favor del sujeto del *goodwill*. El panel de evaluadores lo entiende como la favorable predisposición hacia Chile que es adquirida por la población potencial y objetivo, a través

Los indicadores definidos en la matriz de marco lógico son generales, no existiendo indicadores de eficiencia para las actividades de cooperación de cada componente. Sin embargo, se dispone de información de aspectos de producción: volúmenes de acciones a nivel de cada componente, de intensidad y cobertura de países, y de la focalización según países prioritarios para la totalidad del CTPD. Por otra parte, no hay indicadores estandarizados de calidad y de eficacia, exceptuando evaluaciones subjetivas, elaboradas a partir de la percepción sobre la satisfacción de los beneficiarios intermedios en los distintos componentes recogida a través de la aplicación de encuestas (autoadministradas por vía electrónica).

Organización y Gestión

El Programa CTPD fue evaluado el año 2000¹¹, recomendándose una estructura organizacional que agrupase en una sola unidad los tres componentes, lo que efectivamente operó hasta el año 2006. En ese año, el Departamento CTPD se transforma en el Departamento de Cooperación Horizontal, dedicado a administrar los componentes 1 y 3, mientras que la administración del componente 2 migró hacia el Departamento de Formación y Becas, unidad además encargada de otros programas distintos al CTPD, como las becas para chilenos en la Unión Europea. En 2007 se agrega una tercera dependencia exclusivamente dedicada al componente 3, llamada Unidad de Triangulación¹².

Se considera adecuada la estructura organizacional vigente en lo que respecta al componente 2, no así en el caso del componente 3, ya que éste fue un factor que no ayudó a la concreción de nuevas iniciativas de cooperación para este componente. Considerando la importancia atribuida por AGCI a la Cooperación Triangular, y la reorientación del componente de Cooperación Horizontal hacia proyectos de mayor impacto y duración, se plantea necesario evaluar la posibilidad de una nueva reorganización funcional y administrativa del CTPD, incentivando mayores niveles de transversalidad y coordinación entre el componente 1 y 3, de modo que actividades exitosas del componente 1 puedan ser replicadas con financiamiento externo bajo la modalidad de cooperación triangular, y se fortalezcan las capacidades de negociación en la captación de recursos de fuentes donantes. Cabe hacer presente que AGCI ha contratado dos estudios de diagnóstico institucional¹³ en el presente año, que ayudarán a determinar la estructura organizacional óptima del programa.

El programa no externaliza servicios en los Puntos Focales, aunque estos organismos representan a los países beneficiarios, efectúan la demanda de actividades a desarrollarse con sus respectivos países, y participan en la primera etapa de selección de becarios del componente 2 con la embajada de Chile en el país, lo que se considera adecuado. En cuanto a la selección de funcionarios chilenos que realizan las actividades del componente 1, ésta es realizada por las instituciones del Sector Público o universidades chilenas contactadas por la AGCI para realizar la cooperación técnica solicitada por el país beneficiario. En ambas etapas se considera que los actores involucrados son los candidatos naturales a realizar el proceso de

de sus beneficiarios intermedios, por la vía de los diversos componentes del CTPD. En tal sentido, esta favorable predisposición será tanto más importante cuanto mayor sea la duración e impacto de las acciones y proyectos de los componentes 1 y 3, y más largas sean las becas otorgadas por el componente 2.

¹¹ En el marco del Programa de Evaluación de Programas Gubernamentales de DIPRES.

¹² El Programa es administrado actualmente por el Departamento de Cooperación Horizontal, el Departamento de Formación y Becas, y la Unidad de Triangulación.

¹³ El primero de ellos denominado "Fortalecimiento Institucional y Redefinición Estratégica de la AGCI", lo está realizando el Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. El segundo estudio se está realizando en forma conjunta con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y se llama "Apoyo a la cooperación sur-sur entre Chile y países de América Latina, el Caribe y otros países en desarrollo" y tiene por objetivo reforzar la participación de Chile en cooperación sur-sur con los países indicados, fortaleciendo las líneas de cooperación, las capacidades de profesionales especializados en gestión de cooperación, promoción de un plan centrado en las demandas de terceros países por experiencias chilenas y consolidación de un marco común para armonizar políticas, prioridades, modalidades y recursos entre los países de ingreso medio en la región que brindan cooperación horizontal.

selección, pues conocen a los profesionales y sus capacidades y áreas de especialización. El panel considera adecuada esta forma actual de operación y no tiene información de existencia de dificultades en este proceso.

En relación a las posibles duplicidades, es importante consignar que existen actividades de cooperación fuera del CTPD y de AGCI, en otros ministerios y servicios públicos, probablemente en torno a áreas y temas que ya son abordados por el CTPD. Estas actividades no son coordinadas por AGCI ni el CTPD, dado que carecen de las facultades, competencias y capacidades para generar mecanismos e instancias de coordinación inter-gubernamental al respecto. En todo caso, las actividades realizadas por otras instituciones públicas son puntuales, y en ningún caso se insertan en el marco de la política exterior chilena como el Programa CTPD. Sin embargo, la evaluación considera que debería establecerse una instancia de coordinación para permitir una mayor sinergia.

En cuanto a las actividades de seguimiento y evaluación, se aprecia la inexistencia de bases de datos sistematizadas. A pesar de que existe un registro físico e histórico de las actividades realizadas a nivel de cada componente, no se dispone de información sobre la trayectoria posterior de quienes fueron beneficiarios una vez que éstos retornan a sus países de origen.

Eficacia, Eficiencia y Uso de Recursos

La inexistencia de bases de datos de seguimiento a beneficiarios impidió la realización de una evaluación del logro de objetivos, resultados o impacto. A esto se debe agregar que, debido a que el “fortalecimiento de las relaciones” no resulta fácilmente medible, no se obtuvo una medición del logro de propósito del programa.

En el marco del análisis de eficacia, en el período evaluado que va desde 2004 al año 2007 el programa ha desarrollado su accionar sobre una población potencial de 36 países¹⁴.

En este lapso de 4 años se registró un marcado incremento en los niveles de producción de los componentes 1 y 2 del programa. En el caso del componente 1, se registró un aumento de 191% en el total de actividades, explicado principalmente por el aumento de 129% de las asistencias técnicas, que alcanzan a 48 en 2007; por el aumento en el número de participantes en pasantías, desde 1 en 2004 a 35 en 2007; y por el incremento en actividades de donación de equipamiento y habilitación de infraestructura¹⁵, las que no se registraban en 2004 y alcanzaron a 29 en 2007. A partir de 2006 comienzan a desarrollarse proyectos de cooperación que agrupan actividades en una temática específica, lo que da cuenta del cambio de enfoque hacia privilegiar una cooperación con mayores posibilidades de impacto y mayor duración¹⁶.

En el caso del componente 2, se registró en el período 2004-2007 un 198% de aumento en sus actividades, explicado por un aumento de 235% en las becas de larga duración, que permitió tener a 104 becarios en 2007. Algo similar ocurrió con las becas de diplomado, que aumentaron en 161% en el período, llegando a registrar 81 becarios en 2007.

¹⁴ En el período evaluado se ha desarrollado al menos una actividad de cooperación con algún país de la población potencial. En América del Sur, el programa ha desarrollado acciones con Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, a los que se agrega México, mientras que en Centroamérica y el Caribe Hispano se desarrollaron acciones en Cuba, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana. Finalmente, en el Caribe anglófono se desarrollaron actividades en Antigua y Barbuda, Dominica, Bahamas, Barbados, Belize, Grenada, Guyana, Puerto España, Jamaica, Santa Lucía, Suriname, Trinidad y Tobago, Saintts y Nevis, y también en Haití.

¹⁵ Estas donaciones se efectuaron puntualmente en el marco de los proyectos: “Escuelas Chile” y “Mujeres de América”, desarrollados entre 2006 y 2007.

¹⁶ Durante el año 2006 y con un presupuesto de \$810 millones adicionales al presupuesto de CTPD, se desarrollaron los siguientes proyectos especiales: “Apoyo a Escuelas Chile” ubicadas en los diferentes países de la Región, y “Desarrollo Rural en Haití”. En 2007 se continuó el programa de “Apoyo a Escuelas Chile” y se incorporó el proyecto “Apoyo a Grupo Mujeres de América”. Finalmente, para el año 2008 se vislumbra incorporar el proyecto: “Apoyo al Proceso de Fortalecimiento de la Política de Atención de la Infancia y Desarrollo Preescolar en Haití”.

Algo distinto ocurre con el componente 3, que presenta una baja del 25% en su nivel de producción en el período evaluado. Si bien se produjo un aumento de 175% en el número de participantes en pasantías, que alcanzaron a 33 pasantes en 2007, y un incremento de 16% en el número de asistentes a cursos internacionales, que llegaron a 85 en el año 2007; el descenso del componente está explicado por la baja de 94% en los talleres nacionales, registrándose sólo 3 en 2007; por una disminución de 91% en los seminarios regionales (sólo 1 en 2007); y por un descenso de 44% en la asistencia técnica, que en 2007 registra sólo 44 actividades.

Los incrementos en la producción de los primeros dos componentes son consistentes con el aumento del presupuesto del programa durante el período en evaluación. Por otra parte, la disminución en la producción del componente 3 es concordante con la disminución en los aportes realizados por las fuentes donantes tradicionales en el período. En efecto, en el año 2004 se registra un monto de aporte de \$2.134 millones, que luego baja en 2005 a \$531 millones, para posteriormente aumentar marginalmente en 2006 y caer nuevamente en 2007 a \$231 millones. Esta disminución se explica por una parte por decisiones de países que participaron inicialmente, como Bélgica, Suecia y Finlandia, que reorientaron su accionar hacia el apoyo de países africanos de menor desarrollo relativo. Esto implicó que en la mayor parte del período, los aportes de las fuentes donantes tradicionales provinieran principalmente de dos agencias (Alemania y Japón). Un segundo elemento es que los proyectos de este componente de triangulación poseen un largo período de gestación y negociación, no incorporándose este aspecto en la gestión de nuevos proyectos. El programa ha contactado fuentes alternativas de financiamiento como es el caso de Canadá y España, y además, ha solicitado apoyo en aspectos de promoción y negociación con éstos y otros países al Departamento de Cooperación Bi-Multilateral de AGCI, que hasta antes del presente año no se vinculaba al programa.

El programa amplió el número de países considerados como prioritarios. Hasta 2005 sólo 9 países se consideraban en esta categoría, grupo que crece alcanzando en 2007 a 16 países. La focalización sobre este grupo ha sido adecuada en el período de evaluación, desarrollando actividades en 8 de los 9 países prioritarios en el año 2004, y en 15 de los 16 países prioritarios en el año 2007, mientras que en los años 2005 y 2006 se cubrió a la totalidad de los países considerados prioritarios.

En términos del número de acciones promedio por país, se registra un incremento desde 8,2 acciones en 2004 a 11,5 en 2007. Sin embargo, esta estimación posee un problema de comparabilidad ya que se le da la misma ponderación a acciones de distinta duración (ej. pasantía vs. magíster).

El programa registra un incremento de 165% en su presupuesto (asignación específica) entre 2004 y 2007, alcanzando la cifra de \$2.263 millones en este último año. Respecto del aporte de terceros (aporte de países donantes tradicionales en el componente 3 y aporte de beneficiarios en componentes 2 y 3), éste ha caído un 84% en el período, alcanzando a \$ 443,2 millones en 2007, lo que se explica por la disminución del financiamiento de países donantes tradicionales en el componente de triangulación. En todo caso, la cifra global de fuentes de financiamiento del programa alcanzó su peak en 2006, registrando \$3.940 millones, cifra que baja un 24% en 2007 situándose en \$2.992 millones.

Respecto del presupuesto inicial, el programa tuvo una ejecución presupuestaria de 134% en el último año, y en el período evaluado el porcentaje es siempre superior al 100%. En términos globales (incorporando aportes extrapresupuestarios), el peak de gasto total de producción ejecutado por el programa se produjo en 2006, año en que alcanzó a \$3.689 millones; cifra que se redujo un 27%, registrando \$2.706 millones en 2007.

Respecto del aporte de países beneficiarios en términos de cofinanciamiento, reflejado en el aporte para pago de pasajes, aporte de locación, equipamiento y apoyo para la realización de actividades, entre otros, el mayor aporte se produjo en 2005, con un 13,5% respecto al gasto total del componente 2; cifra que en 2007 alcanzó el 4% del gasto total. En el componente 3, estos aportes tuvieron su peak en 2006 representando un 38% del gasto total del componente, proporción que en 2007 representa el 29%, alcanzando la cifra de \$162 millones¹⁷.

Al revisar la distribución porcentual del gasto total de producción del programa entre sus componentes, se aprecia un fuerte crecimiento en el componente 1 de Cooperación Horizontal (4% en 2004 a 32% en 2007), y del componente 2 de Formación y Becas (14 % en 2004 a 47% en 2007), en tanto el componente 3 de Cooperación en modalidad Triangular reduce su importancia (82% del gasto en 2004 a 21% en 2007).

En términos de eficiencia del componente 1, no se dispuso de información de gastos desagregado para cada actividad del componente, lo que impide obtener indicadores adecuados en esta dimensión. Asimismo, la realización de actividades de mayor duración o con recursos humanos de mayor calidad pueden afectar los indicadores de costo unitario, por lo que se requiere mayor información que permita responder a preguntas relacionadas con la eficiencia de este componente. Sin embargo, un indicador que maneja la institución es el gasto promedio por día de asistencia técnica otorgado en el componente 1. Aún cuando este indicador puede estar subestimado, se aprecia un comportamiento estable, con fluctuaciones entre \$117 mil en 2004 a \$99 mil en 2007¹⁸.

Respecto del componente de Formación y Becas, el gasto promedio anual de las becas de larga duración aumentó en 42% entre 2004 y 2005 alcanzando un peak de \$8 millones en ese año, pero al final del período se reduce alcanzando a \$6.2 millones en 2007. Por otro lado, el gasto promedio anual de diplomado registra un crecimiento estable, aumentando 19% a lo largo del período evaluado, alcanzando el valor de \$2.6 millones en 2007. Se hace mención a que estos costos son sensibles a los valores de los aranceles de las universidades y los costos de transporte de los becarios a sus países.

El componente 3, por último, posee una desagregación de gastos de cada actividad. Sin embargo, al igual que en el caso del componente 1, no existe información suficiente para evaluar eficiencia, pues el indicador de costo unitario no revela aspectos propios de la heterogeneidad en las características de las mismas.

Debido a las fluctuaciones en el gasto total devengado producidas en el período 2004-2007, la tasa de gasto de administración muestra gran variabilidad. El porcentaje mínimo de gasto de administración se produjo en 2004 cuando registró un 6,6%, y el máximo se produjo en 2007 con un 11,7%, año en que este gasto alcanzó a \$360 millones¹⁹. Alternativamente, se calculó también el porcentaje de gasto en administración respecto al gasto total “neto” del programa, descontando los valores que son aportados por terceros, tanto de países donantes como de países beneficiarios. Al bajar la base para el cálculo de la tasa, suben los porcentajes, pero al

¹⁷ Esto es consistente con la disminución en el nivel de producción y del aporte de países donantes que se registra en el componente 3.

¹⁸ Esta información corresponde solamente a los gastos financiados por AGCI, y por lo tanto excluye los aportes de los beneficiarios. En el caso de la asistencia técnica, los gastos principales corresponden a viáticos (alojamiento y alimentación) y pasajes, que en algunos casos son provistos directamente por las instituciones beneficiarias, sin que su valor quede contabilizado en este indicador.

¹⁹ Los gastos de administración fueron estimados por el programa a partir del gasto en personal correspondiente a los funcionarios dedicados a la administración del mismo, más una prorrata del gasto en bienes y servicios de consumo de la institución, que se asumió eran proporcionales a los gastos en personal. Sin embargo, esta estimación puede estar subestimada ya que la institución no incluyó en el cálculo al personal de otros departamentos como los de Administración y Finanzas o Jurídico, que entregan soporte administrativo y legal respectivamente al programa.

mismo tiempo son estables y decrecientes (23% en 2004 a 14% en 2007). Se considera que el cálculo realizado corresponde a la cota inferior de los gastos de administración, ya que faltaría incluir el soporte administrativo que otras unidades de AGCI aportan al programa, y mejorar la identificación de costos de negociación (con los países beneficiarios) y de supervisión en terreno de las actividades, entre otros.

Justificación de la Continuidad

El Programa CTPD ha demostrado obtener resultados positivos a nivel de sus componentes durante el período de evaluación, dado que ha efectivamente intercambiado conocimientos y perfeccionado profesionales en Chile con un grupo específico de países, avanzando en el ya mencionado tránsito desde país receptor de cooperación hacia prestador de ésta.

El programa tiene un claro lineamiento legal y un significativo apoyo político. El personal a cargo del programa es adecuado para la realización de su trabajo, y se muestra capaz de reaccionar a los cambios en las prioridades generados en el sistema político de naciones y la política exterior. La gestión del programa ha transitado hacia la realización de actividades centradas en torno a proyectos de más de un año de duración y con un universo limitado de países, en desmedro de la realización de un amplio rango de actividades de menor duración cada una y con mayor dispersión de países destinatarios, lo que se considera adecuado para el cumplimiento de los objetivos del programa, y por lo tanto es pertinente la continuidad del mismo.

3. Principales Recomendaciones

Las principales recomendaciones realizadas por el panel evaluador son:

1. Revisar la estructura organizacional del programa, evaluando particularmente la posibilidad de una fusión entre la Unidad de Triangulación y el Departamento de Cooperación Horizontal a cargo del componente 1, ya que las actividades realizadas en terreno son muy similares (con diferencias en el proceso de producción: la triangulación se financia con aportes de terceros, se definen acciones en conjunto con éstos, las acciones son evaluadas por las fuentes donantes, etc.). Al mismo tiempo, se debe buscar potenciar la capacidad de realización de aquellas actividades de triangulación que sean convenientes desde el punto de vista de la política exterior chilena y se deberán generar condiciones que lleven a recuperar e incluso aumentar los aportes de países u organismos donantes. La nueva unidad debería tener separadas las funciones de promoción (dentro de la cual la obtención del financiamiento por parte de terceros países es en cierto grado separable de la definición y colocación del producto), y de operación (producción de los componentes).
2. En el componente de Formación y Becas, se recomienda privilegiar el otorgamiento de becas de larga duración en el marco de la oferta chilena de postgrados, evitando de ese modo dispersar esfuerzos con el fin de sostener de modo relativamente artificial un porcentaje de becas de corta duración que no garantizan (debido a su propia duración) relaciones estrechas entre los beneficiarios intermedios (y a partir de ellos entre la población objetivo conformada por los países), y Chile.
3. Implementar mecanismos generalizados, y de preferencia formalizados, para la evaluación permanente de las acciones del programa en las dimensiones de eficacia y eficiencia a nivel de producto. En tal sentido, se recomienda que el programa construya y cuantifique indicadores desagregados considerando las particularidades de los costos de cada actividad (transporte, infraestructura, equipo, entre otros), para monitorear niveles de

eficacia y eficiencia alcanzados o la evolución de los indicadores para las actividades realizadas en cada componente.

Por otra parte, se recomienda fortalecer los sistemas de información sobre el seguimiento de los beneficiarios intermedios, orientados a medir resultados o impacto del programa, permitiendo retroalimentar las decisiones al interior del programa, dando una base para orientar tipos de acciones a desarrollar.

4. Se recomienda establecer mecanismos de vinculación permanente con los ex beneficiarios (p. ej. asociaciones de ex becarios), a fin de no sólo facilitar las evaluaciones correspondientes, sino de potenciar la sustentabilidad de los beneficios a la política exterior.
5. Evaluar explícitamente la Cooperación Triangular, para establecer formas de interacción y niveles óptimos de aportes de las fuentes donantes, teniendo en consideración por un lado la conveniencia de allegar fondos, y por otro, los riesgos asociados a la triangulación, principalmente de desdibujamiento y reducida visibilidad de la cooperación chilena cuando ésta es entregada en asociación con fuentes donantes tradicionales, que implique una dilución del beneficio a favor del socio aportador.
6. Generar mecanismos adecuados de coordinación con otros programas dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores y con otros ministerios y servicios públicos que realicen actividades similares a las del Programa CTPD, con el objeto de mantener información actualizada sobre las mismas. Se recomienda que AGCI se haga responsable de establecer un plan definido de trabajo con el fin de instalar la necesidad de coordinar coherentemente la totalidad de las acciones de cooperación que son emprendidas separadamente, y a menudo careciendo de visibilidad, por parte de los diversos ministerios, servicios y agencias del Estado de Chile. En tal sentido, esta recomendación podría iniciarse con un levantamiento de las acciones de cooperación que son realizadas por otras instituciones.
7. Revisar los gastos de administración de forma tal que reflejen el costo real de gestión de cada componente, considerando que la mayoría de los recursos humanos y financieros asignados en el presupuesto de AGCI están orientados al programa CTPD.
8. Definir e implementar mecanismos para aprovechar las capacidades institucionales del CTPD, para no sólo generar cooperación, sino también para difundir y capitalizar en Chile los aprendizajes que se producen en las distintas actividades en las que Chile otorga cooperación, así como en lo relacionado a la cooperación que los países beneficiarios pueden hacer prestando a nuestro país asistencia en áreas en los que tengan ventajas comparativas. La recomendación de potenciar la reciprocidad de la cooperación, ha sido abordada en forma insuficiente por el programa²⁰.

²⁰ Sólo se conoce de cuatro experiencias en que Brasil, Costa Rica y Uruguay realizaron acciones de cooperación con Chile.