

LA AGENDA INTERNACIONAL DE EFICACIA DE LA AYUDA: EL CASO DE COLOMBIA

AUTOR: AUGUSTO DELKÁDER INVESTIGADOR JUNIOR EN EL INSTITUTO EUROPEO DEL MEDITERRÁNEO Y VICEPRESIDENTE DEL CENTRO EUROPEO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES Y DIPLOMÁTICOS (CEDEID).

- RESUMEN:

El II Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda (París, 2005) organizado por la OCDE, tuvo como resultado la Declaración de París, que unificó las Agendas de Roma (2003) y Marrakech (2004). Ante la necesidad de establecer políticas de coordinación entre donantes y socios en relación a las prioridades y a los procedimientos de las intervenciones de la Cooperación Internacional para el Desarrollo, se adoptaron cinco compromisos políticos que articulan la Agenda Internacional de Eficacia de la Ayuda: Apropiación, Alineamiento, Armonización, Gestión Orientada a Resultados y Mutua Responsabilidad. Las siguientes citas fueron el III y IV Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda (Accra, 2008 y Busán, 2011). El resultado del III Foro de Alto Nivel fue el Programa de Acción de Accra, una agenda más política que optó por una mayor inclusión de otros actores en el desarrollo como las Organizaciones de la Sociedad Civil y países en desarrollo con experiencia en Cooperación Sur-Sur. El IV Foro no produjo avances significativos, ya que se cerró sin acuerdos vinculantes. Lo novedoso de este último Foro fue la participación de la sociedad civil, junto con Gobiernos y donantes, en las negociaciones sobre eficacia de la ayuda.

Colombia se adhirió a la Declaración de

París en noviembre de 2007 con el objetivo de avanzar en la coordinación entre donantes, reducir los costes de transacción y evaluar los resultados de la ayuda. Este artículo trata de analizar los principales logros y obstáculos en la aplicación de la Declaración de París en Colombia, examinando la evolución de los doce indicadores de eficacia de la ayuda ligados a los cinco compromisos de la Declaración de París.

- PALABRAS CLAVE:

AOD, Eficacia de la Ayuda, OCDE-CAD, Declaración de París, Colombia.

- ABSTRACT:

The Second High Level Forum on Aid Effectiveness (Paris, 2005) was organized by the OECD and resulted in the Paris Declaration, which unified the Agendas of Rome (2003) and Marrakech (2004). Given the need for policy coordination between donors and partners in relation to the priorities and procedures of interventions for International Development Cooperation, five political commitments were adopted, which build the International Aid Effectiveness Agenda: Ownership, Alignment, Harmonisation, Managing for Results and Mutual Accountability. The following meetings were the Third and Fourth High Level Forum (HLF3 and HLF4) on Aid

info@iaee.eu

Effectiveness (Accra, 2008 and Busan, 2011). The result of the HLF3 was the Accra Agenda for Action, a more political agenda that opted for a greater inclusion of other actors in development as the Civil Society Organizations and developing countries with experience in South-South Cooperation. The HLF4 produced no significant progress since closed without binding agreements. New this last forum was the participation of civil society, along with governments and donors, in the negotiations on aid effectiveness.

Colombia joined the Paris Declaration in November 2007 with the aim of advancing donor coordination, reduce transaction costs and evaluate the results of aid. This article tries to analyze the major achievements and obstacles in the implementation of the Paris Declaration in Colombia, examining the evolution of the twelve indicators of aid effectiveness, which are linked to the five commitments of the Paris Declaration.

- KEYWORDS:

ODA, Aid Effectiveness, OECD-DAC, Paris Declaration, Colombia.

I. La Cooperación Internacional para el Desarrollo en Colombia

Colombia es un país de renta media alta que cuenta un PIB per cápita de 8.136 (PPA en USD) y un Índice de Gini de 58,6. Asimismo, cuenta con una población de 46,92 millones de habitantes y una esperanza de vida al nacer de 73,7 años, situándose en el puesto 87 de la clasificación según el Índice de Desarrollo Humano (IDH) (1). Para analizar los niveles de desarrollo actuales en Colombia, hemos optado por esbozar brevemente el grado de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) hasta la actualidad, así como las expectativas de que éstos sean logrados en 2015. La OCDE establece que un 16.4% de la población vive bajo la línea de la pobreza de USD 1,25 dólares al día (2006, utilizando PPP). La educación primaria alcanzó el 92,7% en 2010, siendo previsible el logro de la meta de cobertura universal en 2015. En lo que respecta a igualdad de género, se han logrado avances, aunque insuficientes, en los porcentajes de participación de mujeres en altos cargos públicos. La mortalidad infantil se situó en 2010 en 20 niños muertos por cada 1.000 nacidos vivos, siendo 17 la meta para 2015. El objetivo de mejorar la salud sexual y reproductiva se ha cumplido de manera anticipada, encontrándose cerca de la universalización. En relación a la lucha contra el VIH/SIDA, la Malaria y el Dengue, se estima que la prevalencia nacional de VIH en población entre 15 y 49 años de edad podría estar cerca de 0,7%, por lo que se cumpliría la meta establecida. En cuanto al objetivo de garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, debe señalarse que se ha superado la meta relacionada con la protección de zonas para mantener la diversidad biológica. Además, el país se encuentra cerca de cumplir las metas relacionadas con el

acceso a agua potable en zonas urbanas. Sin embargo, en las zonas rurales, la tasa de cobertura de agua potable es aún del 70,7%.

El volumen de fondos de Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) que recibe Colombia, de acuerdo a las cifras del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), alcanzó un promedio anual de más de USD 939 millones de dólares en el periodo 2005-2009, lo cual representa un ratio de 21 dólares per cápita.

En relación a los principales donantes de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) en Colombia, destacamos que, en 2010, éstos fueron Estados Unidos (42%), la Unión Europea (8%), España (7%), Países Bajos (6%) y Alemania (3%). En los últimos años Colombia ha llegado a triplicar el volumen de recursos provenientes de la AOD, siendo unos de los principales receptores de cooperación de América Latina.

Además de la cooperación bilateral, en Colombia es destacable la cooperación multilateral, dada la fuerte presencia de Organismos Multilaterales de Desarrollo (OMUDES). En Colombia están presentes tanto los OMUDES Financieros, fundamentalmente Instituciones Financieras Internacionales (IFI) como el BID, el BM y la CAF (2), así como los No Financieros, de los cuales tienen presencia en Colombia veintitrés Agencias del Sistema de Naciones Unidas, siendo el país de América Latina que mayor número de ellas concentra.

El principal interlocutor de la Cooperación en Colombia es, desde el pasado 3 de noviembre de 2011, la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC-Colombia) que ha

info@iaee.eu

sustituido a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. Esta nueva entidad es la encargada de gestionar, orientar y coordinar técnicamente la cooperación internacional pública, privada, técnica y financiera no reembolsable que reciba y otorgue el país; así como ejecutar, administrar y apoyar la canalización y ejecución de recursos, programas y proyectos de cooperación internacional (3).

El Gobierno de Colombia, con la colaboración de agencias internacionales, los gobiernos regionales y las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), ha elaborado la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional 2012-2014 (ENCI) en el marco del Proceso de Londres-Cartagena-Bogotá (PLCB). Este documento establece las prioridades sectoriales y geográficas de la agenda de CID que ofrece y recibe Colombia, en base al Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2010-2014, "Prosperidad para todos". Los objetivos estratégicos de la CID recogidos en la ENCI son la prosperidad democrática, la eficacia de la CID, la coherencia de la Cooperación Multilateral, el impulso a la Cooperación Descentralizada y a la Cooperación Sur-Sur (Css). En relación a la Css, debe destacarse que Colombia lidera el Grupo de Tarea en Cooperación Sur-Sur (GT-Css) creado en el CAD de la OCDE. Como donante emergente, Colombia impulsa esta modalidad de cooperación de forma que esté orientada por los principios de eficacia de la ayuda, en la línea con lo establecido en la Declaración de París (DP) y en la Agenda de Acción de Accra (AAA) (4). La ENCI establece seis áreas de demanda de CID para Colombia:

- **Gestión Integral del Riesgo y Restablecimiento Sostenible de las Personas Comunidades Afectadas por Desastres Naturales.** Para contribuir al primer objetivo, los esfuerzos se

concentran en el fortalecimiento de la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), mientras que para el segundo, se encaminan hacia la atención humanitaria en las áreas y líneas de acción priorizadas por la UNGRD, el apoyo técnico y financiero para la reconstrucción de zonas destruidas, la asistencia técnica y financiera para la construcción de obras de mitigación y contención de riesgos, entre otras.

- **Igualdad de Oportunidades para la Prosperidad Democrática.** Las líneas estratégicas son: la reducción de la pobreza extrema; la atención a primera infancia y jóvenes como grupos de especial vulnerabilidad; la igualdad de género; la atención diferencial a grupos étnicos; salud y protección social; educación para la integración social; seguridad alimentaria y nutricional; agua y saneamiento; cultura; y migraciones internacionales.

- **Crecimiento Económico con Equidad y Competitividad.** Con el objetivo de contribuir al fortalecimiento de la producción de bienes y servicios, se pretende el fortalecimiento de los siguientes sectores económicos: sector agropecuario; ciencia, tecnología e innovación; sector minero-energético. También se busca el fortalecimiento de la productividad y la competitividad, así como el fomento de la ocupación y la formación profesional. contribuir al fortalecimiento de la producción de bienes y servicios, se pretende el fortalecimiento de los siguientes sectores económicos: sector agropecuario; ciencia, tecnología e innovación; sector minero-energético. También se busca el fortalecimiento de la productividad y la competitividad, así como el fomento de la ocupación y la formación profesional.

- **Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.** Las prioridades en esta materia son la gestión integral de la biodiversidad y de los recursos hídricos, el impulso de las energías renovables y la mitigación y adaptación al cambio climático.
- **Gobernabilidad.** Constituye uno de los sectores centrales, haciendo hincapié en la promoción del Buen Gobierno a través del fortalecimiento institucional, la transparencia, la rendición de cuentas y la lucha contra la corrupción. Asimismo, se considera un requisito fundamental lograr avances en la consolidación de la paz.
- **Víctimas, Reconciliación y Derechos Humanos.** Esta línea estratégica consiste en profundizar los esfuerzos para la garantía de los derechos de las víctimas, lo cual pasa por el restablecimiento de sus derechos, su asistencia, su reparación integral y participación efectiva.

II- Principales avances y obstáculos a abordar en el cumplimiento de los compromisos de la Declaración de París

La Agenda de Eficacia de la Ayuda tiene su origen en el I Foro de Alto Nivel sobre Armonización (Roma, 2003), organizado por la OCDE, cuyo punto central era la Armonización (Roma, 2003), organizado por la OCDE, cuyo punto central era la Armonización de las intervenciones de CID. Esta necesidad venía motivada por la inexistencia de políticas de coordinación entre donantes y socios que afectaban tanto a las prioridades como a los procedimientos y procesos de toma de

entre donantes y socios que afectaban tanto a las prioridades como a los procedimientos y procesos de toma de decisiones. Los compromisos de este Foro fueron, de manera sintética, el diseño de planes de armonización a nivel nacional liderados por cada país en desarrollo, previa consulta de las comunidades de donantes y la organización de una reunión sobre esta temática para dar seguimiento a los compromisos en el año 2005 (5).

La siguiente cita de la agenda de eficacia de la ayuda la constituyó el II Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda (París, 2005) que tuvo como resultado la Declaración de París, la cual fusionó las agendas de Roma y Marrakech (6). Esta declaración estableció los cinco compromisos políticos que hasta la actualidad articulan la agenda de eficacia de la ayuda: Apropiación, Alineamiento, Armonización, Gestión Orientada a Resultados y Mutua Responsabilidad. En 2008 se celebró el III Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda (Accra, Ghana), cuyo objetivo consistió en la revisión de la agenda de París. El resultado de estareunión fue la AAA. Se trata de una agenda más política que impulsa un cambio en las relaciones entre países socios y países donantes y que se caracterizó por una mayor inclusión de otros actores de desarrollo como las OSC (7). Por último, se ha celebrado el IV Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda (Busán, Corea del Sur, 2011) que perseguía profundizar en los compromisos adoptados pero, sin embargo, se cerró sin acuerdos vinculantes.

Colombia se adhirió a la DP en noviembre de 2007 con el objetivo de avanzar en la coordinación entre donantes, reducir los costes de transacción y evaluar los resultados de la ayuda. Todo ello para

info@iaee.eu

lograr elevar el grado de cumplimiento de los objetivos establecidos en los proyectos de CID. Para analizar la aplicación de la DP en Colombia, examinaremos la evolución y los niveles de los doce indicadores de eficacia de la ayuda ligados a los cinco compromisos de la DP. Este análisis consistirá en la sistematización de la información y los datos recogidos en la Encuesta de Monitoreo de la Declaración de París de 2008 y, especialmente la de 2011, elaboradas por el CAD de la OCDE. Las respuestas a la encuesta de 2011 corresponden a veintiún donantes.

A) APROPIACIÓN (Los países socios ejerzan una autoridad efectiva sobre sus políticas de desarrollo y estrategias y coordinan acciones de desarrollo).

El Indicador 1 (Los socios tienen estrategias de desarrollo operativas) es el encargado de medir los avances en materia de apropiación, ya que evalúa la capacidad operativa de la estrategia de desarrollo de un país, al considerar que la ayuda será más eficaz si apoya el programa de desarrollo del país socio. El encargado de puntuar las respuestas de los participantes en la encuesta es el BM, utilizando una escala de cinco puntos: desde A (puntuación máxima) hasta E (puntuación mínima). La END de Colombia (formada por el PND y la ENCI) ha sido calificada por el BM como B. Esta calificación se basa en la consideración de que la metodología del cálculo de costos de la END en relación al marco anual presupuestario, al marco fiscal a mediano plazo (MTFF) y al marco de gastos a mediano plazo (MTEF) aún necesita mayor detalle y es de reciente aplicación. A pesar de no haber obtenido la máxima calificación A, la calificación obtenida nos permite hablar de altos niveles de apropiación en Colombia.

Los principales logros en el cumplimiento de este compromiso han sido la coordinación de

los objetivos del PND y de la ENCI, así como los enlaces que se han logrado establecer entre la END y las estrategias sub-nacionales. Por otra parte, el obstáculo más importante a abordar, tal y como señala el BM es lograr un mayor detalle en relación a la metodología presupuestaria de la END, lo que obliga a relaborar los presupuestos inicialmente establecidos.

B) ALINEACIÓN (Los donantes basan todo su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo de los países socios).

La ayuda es considerada menos eficaz cuando es gestionada por los donantes. Los indicadores del 2 al 8 miden la alineación de la ayuda al desarrollo.

El indicador 2 (Calidad de los sistemas nacionales) mide dos dimensiones de los sistemas públicos de gestión: 2a (Calidad de los sistemas de Gestión de las Finanzas Públicas (GFP) y 2b (Calidad de los sistemas de Aprovisionamiento). El indicador 2a mide si los sistemas de Gestión de las Finanzas Públicas (GFP) se adaptan a las buenas prácticas generalmente aceptadas. La evaluación se basa en la puntuación realizada por el Análisis de Políticas Públicas (CPIA) del BM, en una escala del 1 (muy débil) al 6 (muy fuerte). Tal y como indica la Encuesta de Monitoreo de 2011, Colombia no ha sido evaluada en este apartado. Pese a ello, según los informes del Gobierno, se han logrado avances gracias al impulso dado al Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) y al Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas (SUIFP), permitiéndole al Estado consolidar la información financiera y ejercer el control de la ejecución presupuestaria de las Administraciones Públicas.

El indicador 2b se construye a partir de la auto-evaluación realizada conforme a la

Metodología para la Evaluación de los Sistemas Nacionales de Adquisiciones (MAPS) del Grupo de Trabajo del CAD-OCDE sobre Adquisiciones. La calificación consiste en una escala de cuatro puntos que van desde A (la máxima) a D (la mínima). Colombia no ha participado en esta auto-evaluación. Los avances planteados por el Gobierno son la modificación del Estatuto General de Contrataciones de las Administraciones Públicas (EGCAP), la creación de la Comisión Intersectorial de Contratación Pública (Cinco), así como el Sistema Electrónico para la Contratación (SECOP).

El indicador 3 (*Los flujos de ayuda se alinean con las prioridades nacionales*) calcula la proporción desembolsada por los donantes al Gobierno que se incluye en el presupuesto anual para el mismo año fiscal. Colombia logró, para 2010, una correlación del 80% entre la estimación presupuestaria del gobierno sobre la ayuda dirigida al sector gubernamental y la ayuda efectivamente desembolsada por los donantes. Esto supone un avance significativo respecto al 22% logrado en 2007 y se queda muy cerca de lograr la meta establecida el 85%.

El indicador 4 (Reforzar las capacidades con apoyo coordinado) evalúa si la cooperación técnica de los donantes se realiza conforme al modelo de desarrollo de capacidades impulsado por el país socio, midiendo el grado de alineación entre la cooperación técnica de los donantes y las necesidades del país socio en el desarrollo de capacidades y estrategias. La cooperación técnica coordinada con los programas nacionales de Colombia alcanzó en 2010 un 90% (en 2007 representó un 41%), muy por encima de la meta del 50%.

El indicador 5 (Utilización de los sistemas nacionales) está directamente relacionado con el indicador 2 que mide la calidad de los sistemas de GFP y los sistemas de adquisiciones. El indicador 5a (Utilización de los sistemas de GFP) mide el uso de los sistemas de GFP de los países socios para la gestión de la ayuda hacia sector público. Para ello, se compara el volumen total de la ayuda que utiliza los sistemas de GFP de los países socios con el porcentaje total de la ayuda destinada al sector público. Al igual que en el indicador 2, el encargado de puntuar es el CPIA del BM estableciendo dos posibilidades de puntuación: para países socios con un puntuación de 5 o superior en el indicador 2a, se establece el objetivo de reducir dos terceras partes la proporción de ayuda al sector público que no utiliza los sistemas de GFP y, para los países socios con una puntuación entre 3,5 y 5 en el indicador 2a, se fija el objetivo de reducir un tercio la proporción de ayuda al sector público que no utiliza los sistemas de GFP. Colombia no participó en este apartado de la encuesta, pero se estima que en 2010 el 7% de la ayuda destinada al sector público utilizó los sistemas de GFP (2 puntos menos que en 2007), en gran medida a consecuencia de que donantes clave como EEUU, la UE o el BM utilizan poco este sistema.

El indicador 5b (Utilización de los sistemas de Aprovisionamiento) establece, para los países con la calificación A en el indicador 2b, el objetivo de reducir en dos tercios la proporción de ayuda dirigida al sector público que no utiliza sistemas nacionales de aprovisionamiento, mientras que para los países con calificación B, la reducción debe ser de un tercio. Colombia no ha participado en este apartado de la Encuesta. Se estima que sólo el 4% de la ayuda utilizó el sistema de aprovisionamiento del país, no habiendo

de aprovisionamiento, mientras que para los países con calificación B, la reducción debe ser de un tercio. Colombia no ha participado en este apartado de la Encuesta. Se estima que sólo el 4% de la ayuda utilizó el sistema de aprovisionamiento del país, no habiendo variación con respecto a 2007.

El indicador 6 (Evitar Unidades de Ejecución de Proyectos (UEP) paralelas) mide el volumen de unidades de ejecución de proyectos paralelas, es decir, aquellas creadas por un donante y que operan fuera de las estructuras institucionales y administrativas nacionales existentes. Se considera que las UEP tienden a socavar los esfuerzos nacionales de fortalecimiento de las capacidades, distorsionar los salarios y debilitar la rendición de cuentas para el desarrollo. El objetivo es reducir en dos tercios el número de UEP paralelas en cada país. En Colombia había en 2007 treinta y ocho UEP, mientras que en 2010 se identificaron cuarenta y ocho.

El indicador 7 (La ayuda es más predecible) mide la predictibilidad de la ayuda al sector público dentro de un mismo año comparando los desembolsos previstos y lo efectivamente desembolsado. Se evalúan dos aspectos: la capacidad de los donantes para desembolsar la ayuda en la fecha prevista y la capacidad del gobierno para registrar los desembolsos efectuados por los donantes al sector público. En 2010 en Colombia se estimó en el presupuesto el 86% de la ayuda entregada al sector público, lo cual es un logro considerable. Asimismo, Colombia cuenta con el Sistema de Información de Ayuda Oficial al Desarrollo (SIAOD), que permite al gobierno visibilizar la cooperación que recibe el país, siendo además un instrumento que favorece la transparencia.

El indicador 8 (Ayuda desligada) hace referencia al grado de condicionalidad de la

ayuda que establecen los donantes. Se considera que la ayuda es ligada o condicionada cuando se fijan condiciones sobre de quiénes se pueden adquirir los bienes y servicios, con frecuencia favoreciendo al país donante. La ayuda desligada o no condicionada favorece la adquisición de recursos locales y la utilización de los sistemas nacionales de adquisiciones. El CAD de la OCDE fijó en la DP la meta de desvincular toda la AOD en la fecha de 2010. Resulta evidente el fracaso de esta meta, sobre todo si nos referimos a países con altos niveles de ayuda condicionada como Italia o Francia. La ayuda no ligada recibida por Colombia en 2010 alcanzó el 57%, lo que supone un importante retroceso, ya que en 2007 esta ayuda superaba el 60%.

C) ARMONIZACIÓN (Las acciones de los donantes son más armonizadas, transparentes y colectivamente eficaces).

Los bajos niveles de coordinación en la ayuda incrementan los costos para los donantes y para los socios, reduciendo la eficacia de ésta. Un mecanismo eficaz para la coordinación de la ayuda pasa por el establecimiento de objetivos comunes que integren los intereses de todos los actores.

El indicador 9 (Uso de las disposiciones comunes) mide en qué grado los donantes trabajan conjuntamente midiendo en qué porcentaje sobre el total de la ayuda se ejecuta con Enfoque basado en Programas (EP). La responsabilidad en esta materia es compartida entre donantes y socios. Mientras que corresponde al país socio la definición de sus programas y el establecimiento de un marco presupuestario único, corresponde a los donantes recurrir a los sistemas locales para el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de los programas. En Colombia únicamente un 13% de la AOD de 2010 utilizó el EP, 2%

menos que en 2007. Todo ello muy por debajo de la meta del 66% para 2010.

El indicador 10a (Misiones en el campo) mide la cantidad de misiones sobre el terreno llevadas a cabo de manera conjunta. El 26% del total de misiones en Colombia en 2010 fueron coordinadas conjuntamente (5 puntos porcentuales menos que en 2007), muy por debajo de la meta programada del 40%.

El indicador 10b (Trabajos analíticos sobre países) mide el porcentaje de trabajo analítico sobre el país realizado de manera conjunta. El trabajo analítico hace referencia a los estudios del país o de un sector específico, así como a las estrategias, evaluaciones y otros documentos. La meta fijada es que el 66% del trabajo analítico sea realizado de manera coordinada. En Colombia la labor analítica coordinada en 2010 alcanzó el 42%, con un descenso de 2 puntos porcentuales respecto de 2007.

D) GESTIÓN ORIENTADA A RESULTADOS (Administrar los recursos y mejorar las tomas de decisiones orientadas a resultados).

Para alcanzar una mayor eficacia de la ayuda es preciso gestionar los recursos de acuerdo a resultados claramente definidos y medir los avances de los progresos logrados. En este sentido, el indicador 11 (Marcos orientados a los resultados) evalúa la calidad de los marcos de monitoreo basado en resultados del país. Se considera la calidad de la información generada, el acceso de los distintos actores del desarrollo a esa información y en qué medida ésta es utilizada en los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación. El BM califica la calidad del sistema de monitoreo con una puntuación desde A

(máxima puntuación) hasta E (mínima puntuación). Colombia ha obtenido una puntuación B, poniendo en valor la existencia de un marco de monitoreo y evaluación alineado a la implementación de su END.

E) MUTUA RESPONSABILIDAD (Donantes y socios son responsables de los resultados del desarrollo).

Son requeridos en todos los niveles para que a ayuda sea eficaz mecanismos de rendición de responsabilidad y de rendición de cuentas. El indicador 12 (Responsabilidad mutua) analiza si existe un mecanismo en el país para la evaluación mutua de avances en los compromisos de cooperación que surjan de la DP. El principal avance en esta materia logrado por Colombia fue el PLCB que ha permitido profundizar un diálogo entre el Gobierno, la comunidad internacional y la sociedad civil colombiana alrededor de diferentes temas de la agenda de la CID.

III- Procesos y estrategias para lograr mejores resultados en los compromisos de la Declaración de París

Los principios de la DP en Colombia han sido aplicados a velocidades diferentes. En términos generales, una de las conclusiones a la que llegan la mayoría de los actores, es que los principales avances relativos a la implementación de la DP y de la AAA en Colombia se han concentrado en los principios de Apropiación, Gestión Orientada a Resultados y Mutua Responsabilidad. Los principios de Alineación y Armonización son, por tanto, los que cuentan con mayores desafíos.

Un elemento a destacar es la situación de violencia generada por el conflicto, que aún

info@iaee.eu

continúa afectando al país. De acuerdo con la opinión de directores de ONG, la puesta en marcha de los principios de la DP, pero en especial de la AAA, ha sido notoriamente más lenta que en otros países en donde no se presenta esta situación (9). Una de las estrategias a implementar en este sentido es la asunción por parte de la CID de un rol más proactivo que contribuya a favorecer el diálogo y disminuya la polarización existente.

A) APPROPICIACIÓN

El avance más significativo en la aplicación de a DP en Colombia se ha producido en el principio de Apropiación, tal y como muestran todas las encuestas de seguimiento. Es importante señalar que muchos de los avances en esta materia se iniciaron con anterioridad a la adhesión de Colombia a la DP. Cabe destacar el proceso consultivo y el diálogo abierto entre Gobierno, donantes y OSC para la identificación de las prioridades sectoriales de la CID.

No obstante, esta consideración genera cierta tensión con un sector de las OSC que considera que el proceso de apropiación aún no está totalmente logrado. La diferencia puede explicarse en que París no incluye un principio de Apropiación Democrática, como sí lo hace claramente la AAA. De nuevo, en términos de apropiación el Gobierno Nacional mira a la DP y las OSC, por su parte, se concentran en la AAA (). Las recomendaciones a este respecto pasarían por extender el principio de Apropiación al de Apropiación Democrática, de manera que las OSC tengan un papel de mayor protagonismo en el ámbito estratégico y funcional de la CID. Sin embargo, pese a que el debate sobre la Apropiación Democrática fue exitosamente abierto en la AAA, el problema que se plantea es que las rutas de avance operativo no han sido definidas con

toda la precisión que se requiere.

B) ALINEACIÓN

El principio de alineación, al ser el que cuenta con mayor número de indicadores, presenta resultados muy diversos en función de la dimensión a la que acudamos. Los indicadores relativos a la alineación de las prioridades consignadas en la END, la cooperación técnica coordinada y la predictibilidad de la cooperación recibida presentan niveles altos logrando, en algunos casos, alcanzar las metas fijadas por la DP. Sin embargo, los indicadores que miden el uso de los sistemas nacionales, de procedimientos comunes y la ayuda desligada presentan niveles muy por debajo de las metas acordadas en la DP. En términos generales, es el principio que menos avances ha experimentado en Colombia. Además, hay varios indicadores sobre los que no se ha obtenido información por la no participación de Colombia en la Encuesta de Monitoreo de 2011 (Indicadores 2a, 2b, 5a y 5b), por lo que sería recomendable que Colombia participara en la próxima encuesta en lo relativo a estos indicadores.

Una de las recomendaciones o estrategias a implementar consiste en el incremento de los sistemas de GFP por parte de los donantes. Sin embargo, existe debate al respecto, ya que muchos actores ponen en duda si los recursos que provienen de fuentes internacionales no tienen un volumen suficiente como para realizar cambios en las instituciones del Estado. Otra recomendación es la reducción de las UEP paralelas reduciendo el número de donantes que utilizan empresas ejecutoras y renegociando los tratados con los donantes, de manera que se les permita hacer la implementación de sus proyectos a través del Estado.

C) ARMONIZACIÓN

En la CID en general y en Colombia en particular existe un alto grado de dispersión de la ayuda. Los avances en términos de simplificación de procedimientos, así como la reducción en misiones y la implementación de una división del trabajo más decidida, han sido exiguos con referencia a los mecanismos existentes en el país (11).

En los últimos años el principal mecanismo de coordinación entre donantes ha sido el llamado G-24, grupo informal cuyo objetivo además de la coordinación consistía en la facilitación del diálogo entre el Gobierno y la sociedad civil colombiana. Aunque el actual Gobierno del Presidente Santos ha reconocido el papel de intermediario que el G24 ha tenido, éste ha establecido una interlocución directa con la sociedad civil, reduciendo el papel del G24. Para dar continuidad y profundizar la coordinación de la cooperación internacional, en 2010 se creó el llamado "Grupo de Cooperantes", liderado primero por Canadá y posteriormente por Holanda, en el que tienen presencia los principales donantes del país, la Delegación de la UE, PNUD y varias Instituciones Financieras Internacionales. España ha asumido el liderazgo de dicho Grupo de Cooperantes en enero de 2012, por un año (12).

Como demuestra el retroceso vivido desde 2007 en los indicadores de armonización, el avance en la implementación de mecanismos y procedimientos de planificación y gestión comunes para el sistema de CID ha sido insuficiente y constituye una limitación a la consecución de los niveles de armonización recogidos en la DP. Por otra parte, este hecho contribuye a la denominada fragmentación de la ayuda, que consiste en una ayuda

realizada mediante pequeñas intervenciones por parte de múltiples donantes. Para solucionar este problema el Gobierno de Colombia estudia la implementación de un espacio de diálogo multi-actores en el que se tomen las decisiones de una manera coordinada contribuyendo a que los donantes incorporen el EP.

D) GESTIÓN ORIENTADA A RESULTADOS

Pese a la existencia de un marco nacional de monitoreo basado en resultados que ha obtenido la puntuación B del BM, el principal desafío para el pleno cumplimiento de este compromiso consiste en establecer un vínculo entre los sistemas nacionales de evaluación y las metas establecidas por la END. Las recomendaciones de la Encuesta de Monitoreo de 2011 establecen la necesidad de completar la información de línea de base de la END y definir cómo los indicadores responden a cada una de las metas fijadas por la END.

Como señala el Informe de Evaluación, la evaluación de la CID no puede realizarse a través de SINERGIA y SIGOB () debido a que estos no cuentan con los incentivos adecuados para llevar a cabo las evaluaciones de impacto de la ayuda. Una de las recomendaciones consiste en delegar a las OSC la puesta en marcha de metodologías de evaluación de impacto, respaldadas por los donantes y monitoreadas por el Gobierno. Este tipo de sinergias puede contribuir a evaluar más eficazmente el impacto de la CID en Colombia.

E) MUTUA RESPONSABILIDAD

Es preciso indicar que el proceso para el establecimiento de sistemas de mutua

info@iaee.eu

rendición de cuentas se encuentra en construcción, no únicamente en el caso de Colombia, sino en la mayoría de los escenarios en los que la CID está presente. Según el Overseas Development Institute (ODI) hay una serie de elementos que son necesarios para poner en marcha un mecanismo de mutua responsabilidad a nivel nacional: confianza mutua entre donantes y país socio; credibilidad (los compromisos de los donantes deben enmarcarse en la estrategia fijada por el socio); coherencia dentro de las estructuras del país socio a la hora de negociar con los donantes; y capacidad para desarrollar políticas y procedimientos de gestión de la ayuda (14).

Pese a los avances logrados con gracias al PLCB, éste se concentró mas en el diálogo político sobre temas diferentes a la cooperación internacional, sobre los que las instituciones de cooperación en el país no tenían mandato para responder. Otra cuestión que no presenta avances es la relacionada con la participación del Congreso de la República en asuntos de CID.

Como indica el Informe de Evaluación, la mutua responsabilidad se requiere la generalización de prácticas como as auditorías externas, la utilización de indicadores cualitativos y cuantitativos y el uso de sistemas de información con alto valor agregado en la información disponible y accesible.

- NOTAS

1 PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, "Informe sobre Desarrollo Humano 2011".

2 Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial y Corporación Andina de Fomento.

3 AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO (AECID) (2011), "Informe de Cooperación Española con Colombia".

4 *Ibíd.*

5 *ALCALDE, ANA R.*, La Agenda Internacional de Eficacia de la Ayuda, 1ª Unidad didáctica "La agenda de la eficacia de la ayuda", Módulo III "Nuevas modalidades de ayuda al desarrollo", Especialista Universitario en Planificación y Gestión de Intervenciones de Cooperación al Desarrollo, Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) y Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).

6 En 2004 se celebró en Marrakech la II Mesa Redonda sobre Gestión para Resultados de Desarrollo.

7 AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO (AECID), Glosario 99, <http://www.aecid.es/es/servicios/publicaciones/Publicaciones2/Otros/Normativa/glosario99.html>

8 ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE), "Encuesta de Monitoreo de la Declaración de París de 2011. Capítulo país: Colombia".

9 ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE), "Informe de Evaluación (Segunda Fase) de la Declaración de París en Colombia".

10 *Ibíd.*

11 *Ibíd.*

12 AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO (AECID) (2011), "Informe de Cooperación Española con Colombia".

13 Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados y Sistema de Gestión (SINERGIA) y Seguimiento a las Metas del Gobierno (SIGOB)

14 *ALCALDE, ANA R.*, El diálogo de políticas y la mutua rendición de cuentas, 2ª Unidad didáctica "La ayuda programática: gestión, seguimiento y evaluación", Módulo III "Nuevas modalidades de ayuda al desarrollo", Especialista Universitario en Planificación y Gestión de Intervenciones de Cooperación al Desarrollo, Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) y Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).

- BIBLIOGRAFÍA

Alcalde, Ana R., 2010. El diálogo de políticas y la mutua rendición de cuentas, 2ª Unidad didáctica "La ayuda programática: gestión, seguimiento y evaluación", Módulo III "Nuevas modalidades de ayuda al desarrollo", Especialista Universitario en Planificación y Gestión de Intervenciones de Cooperación al Desarrollo, Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) y Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).

Alcalde, Ana R., 2010. La Agenda Internacional de Eficacia de la Ayuda, 1ª Unidad didáctica "La agenda de la eficacia de la ayuda", Módulo III "Nuevas modalidades de ayuda al desarrollo", Especialista Universitario en Planificación y Gestión de Intervenciones de Cooperación al Desarrollo, Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) y Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).

Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). 2011. Glosario 99, <http://www.aecid.es/es/servicios/publicaciones/Publicaciones2/Otros/Normativa/glosario99.html>

Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). 2011, "Informe de Cooperación Española con Colombia".

Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), 2012. "Marco de Asociación País (MAP) 2011-2014".

Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia. 2012. "Estrategia Nacional de Cooperación Internacional 2012-2014".

.Garzón, Eva y Romero, Marta. 2012, El papel de los parlamentos y la sociedad civil en la eficacia de la ayuda programática, 2ª Unidad didáctica "La ayuda programática: gestión, seguimiento y evaluación", Módulo III "Nuevas modalidades de ayuda al desarrollo", Especialista Universitario en Planificación y Gestión de Intervenciones de Cooperación al Desarrollo, Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) y Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. 2009. "Encuesta de 2008 de Seguimiento de la Declaración de París. Ayuda más eficaz para el 2010. Resultados más importantes y recomendaciones".

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. 2010 "Informe de Evaluación (Segunda Fase) de la Declaración de París en Colombia".

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico 2009. "Encuesta de Monitoreo de la Declaración de París de 2008. Capítulo país: Colombia".

Organización para la Cooperación y el

info@iaee.eu

Desarrollo Económico 2012, "Encuesta de Monitoreo de la Declaración de París de 2011. Capítulo país: Colombia".

Programa de Acción de Accra 2008.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
