

Informe de evaluación

Evaluación final, conjunta y externa del proyecto “Fortalecimiento institucional en Colombia para que la cooperación internacional contribuya de manera efectiva al cumplimiento de los objetivos de desarrollo y de política exterior” financiado por AECID a la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia APC-Colombia



Clientes:
APC-Colombia
AECID

Consultores:
Juan Carlos Lozano H.

Laura Isa Melera

2 de julio de 2014

Tabla de contenido

Glosario	3
1 Descripción del proyecto	3
1.1 Descripción general del proyecto	3
1.2 Actividades del proyecto	5
1.3 Plan Operativo Anual del proyecto	5
1.4 Línea de tiempo	8
2 Metodología	10
2.1 Metodología utilizada	10
2.2 Constricciones metodológicas	14
2.3 Consideraciones frente a la metodología de evaluación	16
3 Resultados esperados, cumplimiento de objetivos y contribución al SNCI	17
3.1 Resultados esperados y cumplimiento de los objetivos	17
3.2 Resultados no esperados	19
3.3 Buenas prácticas	20
3.4 Eficacia y eficiencia del modelo del proyecto	21
3.4.1 Actividades que contribuyeron a los resultados	21
3.4.2 Articulación del proyecto con la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional y el Plan Nacional de Desarrollo	22
3.4.3 Articulación con proyectos anteriores de financiación del SNCI	23
3.4.4 Planeación y financiación de las actividades	24
3.5 Lecciones aprendidas	24
3.6 Mejoramiento del desempeño de la cooperación internacional al desarrollo en Colombia	25
3.6.1 Armonización	26
3.6.2 Apropiación	27
3.6.3 Alineación	28
3.6.4 Gestión por resultados	28
3.6.5 Responsabilidad Mutua	29
4 Complementariedad del proyecto con otros proyectos de la AECID, su coherencia e integración en el programa país de la cooperación española en Colombia	31
4.1 Prioridades sectoriales y geográficas de la cooperación española	31
4.1.1 Prioridades sectoriales	31
4.1.2 Prioridades geográficas	31
4.2 Enfoques diferenciales	32
4.3 El proyecto como un modelo válido para mejorar la eficacia de la cooperación internacional	33
4.3.1 Enfoque de resultados	33
4.3.2 Incorporación de un enfoque de fortalecimiento de capacidades	33
4.3.3 Informes de progreso	34
4.3.4 Cumplimiento de los criterios de Ayuda Programática (Plan Director 2013-2016)	34
4.3.5 Relaciones más estratégicas entre los actores implicados	36
4.4 Valores agregados que el proyecto aportó al fortalecimiento de la cooperación España-Colombia	38

5	Capacidad instalada en la APC-Colombia y en el SNCI, tras la finalización de ejecución de recursos AECID	39
5.1	<i>Prioridades de desarrollo en Colombia</i>	39
5.2	<i>Fortalecimiento de la institucionalidad de la cooperación internacional en el país</i>	39
5.2.1	Capacidad administrativa	40
5.2.2	Arreglos institucionales	40
5.2.3	Capacidad política	43
5.3	<i>Instituciones colombianas en relación con la cooperación internacional</i>	45
5.4	<i>Sostenibilidad</i>	46
5.5	<i>Relación del proyecto con otras iniciativas que buscan fortalecer la institucionalidad de la cooperación internacional</i>	47
6	Conclusiones y recomendaciones	48
6.1	<i>Conclusiones</i>	48
6.1.1	Frente a los resultados esperados y el cumplimiento de los objetivos	48
6.1.2	Frente a la coherencia e integración en el programa país de la cooperación española	49
6.1.3	Frente a la capacidad instalada en APC-Colombia y el SNCI	50
6.2	<i>Recomendaciones</i>	51
6.2.1	Recomendaciones frente al mejoramiento de la Eficacia para la Ayuda al Desarrollo	51
6.2.2	Recomendaciones frente la complementariedad del proyecto con otros proyectos de la AECID, su coherencia e integración en el programa país de la cooperación española en Colombia	53
6.2.3	Recomendaciones frente a la capacidad instalada que el proyecto logró en APC-Colombia y el SNCI	53

Glosario

Siglas	Explicación
APC Colombia	Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo
SNCI	Sistema Nacional de Cooperación Internacional
PND	Plan Nacional de Desarrollo
ENCI	Estrategia Nacional de Cooperación Internacional

1 Descripción del proyecto

Para obtener una idea más completa de lo que fue el proyecto “Fortalecimiento institucional en Colombia para que la cooperación internacional contribuya de manera efectiva al cumplimiento de los objetivos de desarrollo y de política exterior”, en primer lugar esta sección presenta una descripción general del proyecto. En segundo lugar, se describen las actividades efectuadas, las cuales se discriminaron según las fuentes de financiación. En tercer lugar, se analizan las metas contenidas en el Plan Operativo Anual del proyecto, dividiéndolas con base en la fuente de financiación. En cuarto lugar, se presenta una línea de tiempo del proyecto, en ésta se exponen todas las actividades en orden cronológico y se evidencian algunos hechos particularmente importantes con respecto a la ejecución del proyecto.

1.1 Descripción general del proyecto

Con el propósito de participar activamente hacia una cooperación internacional para un desarrollo más eficaz, el Gobierno de Colombia decidió aplicar de manera voluntaria la encuesta internacional de seguimiento a la Declaración de París, ejercicio que lidera cada tres años el Grupo de Trabajo sobre Eficacia de la Ayuda y la organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Los resultados de este ejercicio constituyeron la línea base para la formulación del “Plan de Implementación de la Declaración de París en Colombia”, documento que ha venido guiando hasta hoy las acciones del Gobierno Nacional en esta materia¹.

Según este documento de formulación del proyecto, los principales problemas detectados en el marco de la eficacia y eficiencia son:

1. Incipiente uso de los sistemas nacionales por parte de los donantes
2. Escasa armonización de la ayuda que recibe el país
3. Débil seguimiento y evaluación a la cooperación internacional
4. Escasa coordinación intersectorial
5. Insuficiente delimitación y respaldo institucional a las unidades de cooperación internacional

¹ Desde el documento de formulación del proyecto.

² Mediante el decreto No. 4152 del 3 de noviembre de 2011 se ordenó la creación de la Agencia Presidencia para la Cooperación de

6. Debilidad institucional de las oficinas nacionales y regionales en la gestión de la cooperación internacional
7. Desconocimiento sobre las diversas modalidades de cooperación internacional para Colombia
8. Debilidad en la oferta estratégica de cooperación Sur - Sur de Colombia a otros países de similar nivel de desarrollo
9. Desconocimiento del potencial de Colombia al corto, mediano y largo plazo como gestor de la cooperación Sur – Sur
10. Debilidad institucional para realizar el adecuado seguimiento a las actividades, proyectos y programas en cooperación Sur – Sur, así como la valoración de la cooperación ofrecida y recibida
11. Escasa información y conocimiento para generar estrategias de cooperación triangular con regiones como Europa del Este, Asia y África
12. Debilidad institucional para la formulación de política exterior en materia de cooperación internacional
13. Debilidad en la documentación de resultados e impactos de los proyectos de cooperación Sur - Sur

Según el documento de formulación del proyecto, a continuación se ilustra su marco lógico vertical , el cual se deriva de los principales problemas detectados.

Tabla 1 Marco Lógico del Proyecto

Objetivo general	Contribuir, por medio de la cooperación internacional, al cumplimiento de los objetivos de desarrollo y de política exterior, con énfasis en el fortalecimiento de la participación e inserción de Colombia en los escenarios internacionales
Objetivo específico	Promover una cooperación al desarrollo más eficaz, empleando los parámetros establecidos en la DP que permitan fortalecer la cooperación internacional que recibe y otorga el país
Resultado 1	1. Avanzar en una mayor eficacia y eficiencia de la AOD en Colombia
Actividades del resultado 1	<ol style="list-style-type: none"> 1. Promover que la cooperación internacional que recibe el país esté alineada a las prioridades locales, territoriales y nacionales 2. Diseñar e implementar escenarios efectivos de coordinación de la cooperación que recibe el país 3. Crear mecanismos que permitan flexibilizar y facilitar la ejecución de la cooperación internacional 4. Definir y aplicar instrumentos de seguimiento a la gestión y contribución de la cooperación al desarrollo 5. Desarrollar actividades que permitan fortalecer el Sistema Nacional de Cooperación Internacional
Resultado 2	Posicionar a Colombia en la transferencia de capacidades técnicas y desarrollo de capacidades a través de la cooperación Sur – Sur en zonas priorizadas

Actividades del Resultado 2	<ol style="list-style-type: none"> 6. Crear una herramienta que permita tener una proyección de la cooperación Sur – Sur a corto, mediano y largo plazo 7. Aplicar instrumentos que permitan realizar el seguimiento, monitoreo y evaluación de las actividades, proyectos y programas de cooperación Sur – Sur, así como una mejor valoración de estas acciones 8. Definir una estrategia de inserción enfocada en cooperación Sur - Sur con Europa del Este, Asia y África 9. Diseñar un programa de capacitación en la formulación de políticas públicas enfocadas en cooperación internacional
------------------------------------	--

1.2 Actividades del proyecto

La siguiente tabla describe la naturaleza de la financiación de las actividades del proyecto, éstas se dividieron en cuatro categorías: financiadas por AECID, financiadas por APC-Colombia, cofinanciadas y no ejecutadas. Esta diferenciación resulta ser importante en cuanto el proyecto es un conglomerado de actividades de fortalecimiento institucional, las cuales se encuentran en el documento de formulación del proyecto. La decisión del equipo de evaluadores fue valorar todo el proyecto como tal, sin depender de las fuentes de financiación. Efectivamente, como se puede notar por la tabla abajo, solamente dos de las actividades contenidas en la formulación del proyecto fueron enteramente financiadas por AECID.

Tabla 2. Actividades, según financiación.

Actividades financiadas por AECID	Actividades financiadas por APC-Colombia	Actividades cofinanciadas	Actividades no ejecutadas
<ol style="list-style-type: none"> 5. Desarrollar actividades que permitan fortalecer el Sistema Nacional de Cooperación Internacional 6. Crear una herramienta que permita tener una proyección de la cooperación Sur – Sur a corto, mediano y largo plazo 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Promover que la cooperación internacional que recibe el país esté alineada a las prioridades locales, territoriales y nacionales 7. Aplicar instrumentos que permitan realizar el seguimiento, monitoreo y evaluación de las actividades, proyectos y programas de CSS, así como una mejor valoración de estas acciones 9. Diseñar un programa de capacitación en la formulación de políticas públicas enfocadas en cooperación internacional. 	<ol style="list-style-type: none"> 2. Diseñar e implementar escenarios efectivos de coordinación de la cooperación que recibe el país. 3. Crear mecanismos que permitan flexibilizar y facilitar la ejecución de la cooperación internacional 4. Definir y aplicar instrumentos de seguimiento, monitoreo y evaluación a la gestión y contribución de la cooperación al desarrollo 	<ol style="list-style-type: none"> 8. Definir una estrategia de inserción enfocada en cooperación Sur - Sur con Europa del Este, Asia y África

1.3 Plan Operativo Anual del proyecto

A continuación se presentan los resultados, actividades y metas contenidos en el Plan Operativo Anual del proyecto. Éste describe las metas de acuerdo a una actividad correspondiente. A su vez cada actividad se enmarca en uno de los resultados del proyecto, de acuerdo con su finalidad. Para poder distinguir qué actividad fue llevada a cabo y quién la financió, las metas están señaladas con distintos colores que corresponden a las diferentes fuentes de financiación.

Actividades financiadas por APC
Actividades financiadas por AECID
Actividades no realizadas

Tabla 3. Plan Operativo Anual 2013.

RESULTADO	ACTIVIDAD	ESTABLECIMIENTO META/S ANUAL
R1: Avanzar en una mayor eficacia y eficiencia de la AOD en Colombia	1. Promover que la cooperación internacional que recibe el país esté alineada a las prioridades locales, territoriales y nacionales	A1-M1: A 30 de diciembre de 2011 la Dirección de Cooperación Internacional ha desarrollado una matriz de incidencia y se ha aplicado por lo menos en el 95% de los proyectos
		A1-M2: A 30 de junio de 2012, 6 Planes de Desarrollo Departamentales tienen en su formulación el componente de cooperación internacional
	2. Diseñar e implementar escenarios efectivos de coordinación de la cooperación que recibe el país	A2-M1: A 30 de enero de 2012 se cuenta con dos publicaciones: 1. El diagnóstico sobre capacidades institucionales para la gestión de la cooperación internacional de uno de los ejercicios de coordinación temática liderados por Acción Social y 2. Los resultados de tres modelos territoriales en la coordinación de la cooperación internacional en uno de los ejercicios temáticos liderados por Acción Social
		A2-M2: A 30 de diciembre de 2012, se han desarrollado 4 encuentros multidonantes de cooperación internacional en el país
		A2-M3: A 31 de diciembre de 2013 se ha elaborado la metodología para implementar un mecanismo de coordinación de la cooperación internacional para la atención y reparación integral de las víctimas. Este mecanismo incluye la restitución de tierras como uno de los componentes de reparación, la cual permita gestionar, coordinar y articular la cooperación internacional en esta temática
		A3-M1: A 30 de abril de 2012 se cuenta con un diagnóstico, normatividad y procesos claros, aprobados y validados, realizado por la Nueva Agencia para la Cooperación Internacional
	3. Crear mecanismos que permitan flexibilizar y facilitar la ejecución de la cooperación internacional	A3-M2: A 30 de diciembre de 2013 se han identificado buenas prácticas en mecanismos de ejecución y coordinación de la cooperación internacional
		A3-M3: A 30 de abril de 2014 se han reconocido mecanismos que faciliten la ejecución de recursos de cooperación internacional
		A4-M1: A 30 de diciembre de 2011 la Dirección de Cooperación Internacional ha presentado un informe de rendición de cuentas con la participación, por lo menos, de la comunidad internacional, entidades del Sistema Nacional de CI y la sociedad civil
	4. Definir y aplicar instrumentos de seguimiento, monitoreo y evaluación a la gestión y contribución de la cooperación al desarrollo	A4-M2: A 30 de diciembre de 2013 se ha desarrollado una consultoría para "Asesorar y elaborar una propuesta metodológica para la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, APC-Colombia, en la definición de su alcance y el rol frente al seguimiento, monitoreo o evaluación de la cooperación internacional en el país"
		A4-M3: A 30 de abril de 2014 se posee una herramienta de planificación estratégica para APC-Colombia
		A4-M4: A 30 de abril de 2014 se cuenta con una estrategia de gestión de la cooperación no oficial que contribuya al desarrollo del país
		A5-M1: A junio de 2011 la Dirección de Cooperación Internacional ha desarrollado el Encuentro del Sistema Nacional de Cooperación Internacional
	5. Desarrollar actividades que permitan fortalecer el Sistema Nacional de Cooperación Internacional	A5-M2: A noviembre de 2011 se han implementado dos niveles del Curso Virtual en gestión de cooperación internacional
		A5-M3: A diciembre de 2011 la nueva Agencia de Cooperación Internacional cuenta con un Manual de Acceso Virtual actualizado y publicado
		A5-M4: A diciembre de 2013 se ha realizado el X Encuentro del Sistema Nacional de Cooperación
		A5-M5: A diciembre de 2013 se han realizado actividades de transferencia de experiencias exitosas entre territorios
		A5-M6 Evaluación del Proyecto

R2. Posicionar a Colombia en la transferencia de capacidades técnicas y el desarrollo de capacidades, a través de la Cooperación Sur-Sur en zonas priorizadas	6. Crear una herramienta que permita tener una proyección de la cooperación Sur – Sur a corto, mediano y largo plazo	A1-M1: A diciembre de 2012 se implementa un programa curricular en el tema de política exterior y cooperación internacional para el desarrollo en asociación con la Academia Diplomática de Colombia
		A1-M2: A diciembre de 2011 la Dirección de Cooperación Internacional ha actualizado el documento de lineamientos de la CSS de Colombia
		A1-M3: A 30 de abril de 2014 se cuenta con un documento de validación, reorientación y posicionamiento de la Cooperación Sur-Sur y Triangular
		A1-M4: A 30 de abril de 2014 se realiza una Estrategia de fortalecimiento de la cooperación triangular
	7. Aplicar instrumentos que permitan realizar el seguimiento, monitoreo y evaluación de las actividades, proyectos y programas de CSS, así como una mejor valoración de estas acciones	A2-M1: A abril de 2012 se obtiene la evaluación del Programa Regional de Cooperación con Mesoamérica
		A2-M2: A Diciembre de 2011, 60 funcionarios de la Dirección de Cooperación Internacional de Acción Social y del Ministerio de Relaciones Exteriores se han capacitado en Project Management International - PMI
		A2-M3: A diciembre de 2012 el 100% de los funcionarios que trabajan en CSS de la Dirección de Cooperación Internacional de Acción Social han operado e ingresado toda la información de CSS a la herramienta de seguimiento, monitoreo y evaluación
	9. Diseñar un programa de capacitación en la formulación de políticas públicas enfocadas en cooperación internacional	A3-M1: A noviembre de 2012 los actores que desarrollan Cooperación Sur-Sur en Colombia han adquirido conocimientos en metodologías innovadoras que garantizan el impacto de las acciones de CSS y lo implementan en sus actividades, programas y proyectos
		A3-M2: Evento Gestión de la Cooperación Internacional por países de América Latina (México, Brasil, Perú, Chile y Colombia)

1.4 Línea de tiempo

Con el ánimo de contar con un recuento general de lo que sucedió en el marco del proyecto, a continuación se presenta una línea de tiempo que presenta los principales hitos en la ejecución del proyecto. El rosado oscuro representa las actividades financiadas por AECID y el rosado claro las actividades financiadas por APC Colombia.

Tabla 4 Línea de tiempo

Año	Fecha	Actividad
2011	Junio	<ul style="list-style-type: none"> R1-A5-M1: La Dirección de Cooperación Internacional desarrolló el Encuentro del Sistema Nacional de Cooperación Internacional: "IX Encuentro del Sistema Nacional de Cooperación". Éste se realizó en la ciudad de Pasto los días 2 y 3 de junio de 2011
	Julio - Diciembre	<ul style="list-style-type: none"> R1-A5-M2: Se desarrollaron los dos niveles del Curso Virtual
	Julio - Diciembre	<ul style="list-style-type: none"> R1-A2-M1: Se realizaron dos publicaciones: 1. El diagnóstico sobre capacidades institucionales para la gestión de la cooperación internacional de uno de los ejercicios de coordinación temática y 2. Los resultados de tres modelos territoriales en la coordinación de la cooperación internacional
	Septiembre - Octubre	<ul style="list-style-type: none"> R1-A1-M1: La Dirección de Cooperación Internacional creó una matriz de incidencia, la cual se ha aplicado, por lo menos, en el 95% de los proyectos
	Noviembre	<ul style="list-style-type: none"> Cambio Institucional de Acción Social a la APC. Creación de la Agencia Presidencial de Cooperación de Colombia, mediante el decreto No. 4152 del 3 de noviembre de 2011
2012	Noviembre 2011-Junio 2012	<ul style="list-style-type: none"> R1-A1-M2: 6 Planes de Desarrollo Departamentales tienen en su formulación el componente de cooperación internacional
	Agosto	<ul style="list-style-type: none"> R2-A2-M3: El 100% de los funcionarios, que trabajan en CSS de la Dirección de Cooperación Internacional de Acción Social, operaron e ingresaron toda la información de CSS a la herramienta de seguimiento, monitoreo y evaluación
	Noviembre	<ul style="list-style-type: none"> R1-A3-M1: Se realizó el Taller de Uso de Sistemas Nacionales
2013	Enero	<ul style="list-style-type: none"> R1-A4-M1: El 29 de enero de 2013 la Dirección de Cooperación Internacional presentó un informe de rendición de cuentas.
	Enero-Junio	<ul style="list-style-type: none"> R2-A1-M1: En este periodo se desarrolló una capacitación y actualización a 20 funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores y de APC-Colombia sobre los procesos de cooperación Sur-Sur y las experiencias que se han desarrollado en diferentes regiones del mundo
	Febrero	<ul style="list-style-type: none"> R2-A2-M1: Evaluación del Programa Regional de Cooperación con Mesoamérica
	Abril	<ul style="list-style-type: none"> R2-A3-M2: Evento Gestión de la Cooperación Internacional por países de América Latina (México, Brasil, Perú, Chile y Colombia)
	Agosto	<ul style="list-style-type: none"> R2-A1-M2: la Dirección de Cooperación Internacional ha actualizado el documento de lineamientos de la CSS de Colombia
	Agosto	<ul style="list-style-type: none"> R1-A5-M4: Se realizó el X Encuentro del Sistema Nacional de Cooperación
	Octubre	<ul style="list-style-type: none"> R1-A4-M2 Se efectuó la consultoría para "Asesorar y elaborar una propuesta metodológica para la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, APC-Colombia, en la definición de su alcance y el rol frente al seguimiento, monitoreo o evaluación de la cooperación internacional en el país"
	Noviembre-Diciembre	<ul style="list-style-type: none"> R1-A2-M3: Se estableció la metodología para implementar un mecanismo de coordinación de la cooperación internacional para la atención y reparación integral a víctimas
	Diciembre	<ul style="list-style-type: none"> R1-A5-M5: Se realizaron actividades de transferencia de experiencias exitosas entre territorios
	Diciembre	
2014	Enero	<ul style="list-style-type: none"> R1-A5-M3: La Agencia de Cooperación Internacional desarrolló un Manual de Acceso Virtual

Abril	<ul style="list-style-type: none"> R1-A4-M3: Se cuenta con una herramienta de planificación estratégica para APC-Colombia
Abril	<ul style="list-style-type: none"> R1-A3-M2: Se identificaron buenas prácticas en mecanismos de ejecución y coordinación de la cooperación internacional
Mayo	<ul style="list-style-type: none"> R2-A1-M3: Se desarrolla un documento de validación, reorientación y posicionamiento de la Cooperación Sur-Sur y Triangular
Mayo-Junio	<ul style="list-style-type: none"> R1-A4-M4: Se desarrolló una consultoría para una estrategia de gestión de la cooperación no oficial R1-A5-M6: Se realizó la evaluación del proyecto

A partir de la línea de tiempo, es posible notar cómo hubo una serie de metas que se llevaron a cabo en el 2011 y cómo éstas fueron particularmente importantes para la ejecución del proyecto.

Durante el 2012, la realización de las metas estuvo bastante estancada, por lo que se alcanzaron solamente tres metas durante todo el año. La razón de esta interrupción fue el cambio institucional que ocurrió en noviembre de 2011², cuando se creó APC Colombia. Esto trajo consigo problemas de ejecución administrativa y presupuestal del proyecto, especialmente por lo que tiene que ver con las actividades financiadas por parte de AECID. Como lo explica el donante del proyecto en una de las entrevistas llevadas a cabo, hubo complicaciones administrativas al momento de cambiar la cuenta bancaria del proyecto de Acción Social a APC Colombia, lo que generó dificultades presupuestales para la ejecución de 2012.

Esto explica tanto la concentración de metas realizadas a lo largo del 2013, como la extensión que fue solicitada al proyecto hasta mayo de 2014. Lo anterior ocasionó modificaciones en los tiempos de ejecución de las actividades que estaban previstas en el Plan Operativo Anual. Cabe destacar que entre septiembre y noviembre de 2012 se realizó el Taller de Uso de Sistemas Nacionales, sin embargo fue la única actividad financiada por parte de AECID que se ejecutó durante ese año. De igual forma, para este período APC continuó financiando algunas de las actividades presupuestadas en el POA para 2012.

El primer resultado del proyecto se vio alterado por dificultades administrativas que influenciaron su ejecución. Lo que no permitió llevar a cabo la segunda promoción del “Curso virtual de gestión de la cooperación internacional” que se había planeado para 2012. Referente a esta última actividad, es importante aclarar que ésta no se logró por asuntos financieros; no sólo por el problema del cambio de cuentas sino porque las entidades educativas que se consultaron para realizar el curso exigían que para la validación del título del curso, los estudiantes pagaran un certificado que tenía un valor de \$500 USD por participante, lo cual implicaba un costo muy alto que la APC administrativamente no podía asumir. Adicionalmente, en el marco de esta actividad,

² Mediante el decreto No. 4152 del 3 de noviembre de 2011 se ordenó la creación de la Agencia Presidencia para la Cooperación de Colombia - APC, como entidad encargada de “gestionar, orientar y coordinar técnicamente la cooperación internacional pública, privada, técnica y financiera no reembolsable que reciba y otorgue el país”; anulando las funciones y existencia de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la cooperación internacional.

valdría la pena señalar que ésta tampoco se pudo ejecutar debido a dificultades en los procesos de convocatorias para efectuar el curso. Este evento en particular causó un retraso grande y un déficit en la ejecución del proyecto³.

Finalmente, como establecieron los implementadores del proyecto en una entrevista, los cortos tiempos para su ejecución, sumados a lo derivado del cambio institucional, propiciaron que la ejecución de las actividades del proyecto dentro de los tiempos planeados fuera compleja.

Por su parte, el segundo resultado en un principio se encontraba bajo la responsabilidad de la Cancillería. Ésta, sin embargo, después del primer año de implementación pasaría a involucrarse menos en la ejecución del proyecto, lo que ocasionó la difícil ejecución de las actividades, según lo confirmado por tres fuentes entrevistadas⁴.

Por consiguiente la segunda mitad de ejecución del proyecto—la ejecución de actividades de este resultado—pasó a ser responsabilidad de la Dirección de Oferta de Cooperación de APC-Colombia, creada a finales de 2011. La puesta en marcha de esta nueva Dirección, habría asimismo generado dificultades a la hora de recuperar la implementación a tiempo de dichos componentes del proyecto.

2 Metodología

En este apartado se proporciona una explicación general de la metodología aplicada, la cual utiliza las percepciones y adelanta una triangulación de información con otras fuentes, como pueden ser los documentos de proyecto. Además de esto, se hace referencia a las dudas/constricciones metodológicas generales y a cómo éstas han influido en el proceso de evaluación.

2.1 Metodología utilizada

Nuestra propuesta metodológica tiene un enfoque evaluativo que propone recomendaciones específicas al proceso de ejecución del proyecto, de acuerdo a los hallazgos que se realizan por medio de la implementación de nuestras herramientas. Principalmente, nuestra propuesta se basa en la matriz de evaluación presentada en el marco de la propuesta a APC Colombia, es decir:

Tabla 5 Tabla de evaluación

Preguntas de evaluación	Subpreguntas / aclaraciones	Indicadores	Técnicas y fuentes
Objetivo 1: Valorar el proyecto en función de los resultados esperados y del cumplimiento de sus objetivos. Conocer a la fecha la contribución del proyecto en el SNCI, con presupuesto 2010 de la cooperación española.			

³ Parece importante subrayar que el costo del curso virtual estaba estimado en 59.000 euros, el cual no se pudo ejecutar.

⁴ Resulta relevante indicar que las fuentes no pertenecían todas a la misma entidad. Infortunadamente, no fue posible acceder a la entrevista con funcionarios de la Cancillería, a pesar de múltiples intentos por parte del equipo evaluador. Esto habría fortalecido la explicación frente a dicho distanciamiento.

Preguntas de evaluación	Subpreguntas / aclaraciones	Indicadores	Técnicas y fuentes
1.1. ¿Los resultados obtenidos mediante el proyecto dan evidencia de un cumplimiento de los objetivos previstos en el marco lógico del proyecto?	A partir del marco lógico del proyecto, se observará: (1) De qué manera las actividades están alineadas con los resultados y el objetivo específico (2) De qué manera el cumplimiento de los resultados aporta a la consecución del objetivo específico del proyecto	1.1.1 Número de actividades ejecutadas alineadas con los resultados y objetivos / Número total de actividades 1.1.2 Número de resultados del proyecto que aportaron a promover el objetivo específico del proyecto	(a) <i>Revisión documental</i> - Una verificación documental de los documentos de proyecto y los documentos estratégicos de la AECID Colombia
1.2. ¿Qué resultados no esperados se generaron en el proyecto?	Se analizará si hubo resultados del proyecto que se generaron aún cuando no se encontraban incluidos en el marco lógico del mismo	1.2.1 Número de resultados identificados que no se encontraban en el marco lógico del proyecto	(a) <i>Revisión documental</i> - Se estudiará la documentación del proyecto (b) <i>Sondeos</i> - Análisis de las perspectivas de los actores implicados (grupos donantes, observadores, entidades descentralizadas y centralizadas y responsables de proyecto) (c) <i>Entrevistas semiestructuradas</i> - Con el Comité de Seguimiento de la evaluación, responsables del proyecto, donantes, entidades miembro SNCI y observadores
1.3 ¿Qué buenas practicas deja el proyecto que merecen ser replicadas?	Se utilizará la definición de APC-Colombia sobre buenas prácticas ⁵ , para lo cual se estudiará la presencia de los elementos: (1) Contribución al desarrollo (2) Sostenibilidad de la buena práctica (3) Proceso de innovación (4) Adaptabilidad y capacidad de réplica	1.3.1. Número de prácticas (que cumplen con los anteriores criterios) y son mencionadas por al menos dos actores implicados	(a) <i>Revisión documental</i> - Se estudiará la documentación del proyecto (b) <i>Sondeos</i> - Análisis de las perspectivas de los actores implicados (grupos donantes, observadores, entidades descentralizadas y centralizadas y responsables de proyecto) (c) <i>Entrevistas semiestructuradas</i> - Con el Comité de Seguimiento de la evaluación, responsables del proyecto, donantes, entidades miembro SNCI y observadores
1.4. ¿Es el modelo del proyecto eficaz y eficiente?	Se observará a partir del marco lógico del proyecto, (1) La manera cómo las actividades contribuyeron a los resultados (2) Cuán articulado se encontró el proyecto con otras iniciativas y políticas de la entidad receptora y de otras entidades aliadas (3) Cuán articulado estuvo el proyecto con sus antecesores	1.4.1. No. de actividades que contribuyeron a los resultados 1.4.2. Actividades del proyecto que demuestran articulación con políticas e iniciativas 1.4.3. Actividades del proyecto que demuestran articulación con actividades de proyectos anteriores de apoyo al SNCI	(a) <i>Revisión documental</i> - Se estudiará la documentación del proyecto (b) <i>Sondeos</i> - Análisis de las perspectivas de los actores implicados (grupos donantes, observadores, entidades descentralizadas y centralizadas y responsables de proyecto). (c) <i>Entrevistas semiestructuradas</i> - Con el Comité de Seguimiento de la evaluación, responsables del proyecto, donantes, entidades miembro SNCI y observadores.
1.5. ¿Qué lecciones aprendidas se generaron en el marco del proyecto?	Se observará: (1) A partir de las actividades realizadas en el marco del proyecto y de las dificultades en su implementación (2) A partir de los resultados alcanzados en el marco del proyecto y de las dificultades para cumplir con el objetivo específico	1.5.1 Número de las lecciones aprendidas en el marco del proyecto mencionadas por lo menos por 3 de los actores	(a) <i>Revisión documental</i> - Se estudiará la documentación del proyecto (b) <i>Sondeos</i> - Análisis de las perspectivas de los actores implicados (grupos donantes, observadores, entidades descentralizadas y centralizadas y responsables de proyecto) (c) <i>Entrevistas semiestructuradas</i> - Con el Comité de Seguimiento de la evaluación, responsables del proyecto, donantes, entidades miembro SNCI y observadores
1.6. ¿Cómo ha contribuido el proyecto de APC Colombia y AECID a mejorar el desempeño de la	Se analizará la eficacia a partir de los 5 principios de París: (1) Apropiación (2) Armonización (3) Alineación (4) Gestión de resultados	1.6.1. Cambios registrados en los 5 principios de París, en comparación con los 2 informes de 2010/11 sobre Eficacia de la ayuda al desarrollo (Paris Declaration	(a) <i>Revisión documental</i> - Se estudiará la documentación del proyecto (b) <i>Sondeos</i> - Análisis de las perspectivas de los actores implicados (grupos donantes, observadores, entidades descentralizadas y centralizadas y

⁵ "Conjunto coherente de acciones que han presentado excelentes resultados para el desarrollo". Más información, ver: <http://www.apccolombia.gov.co/?idcategoria=99#>

Preguntas de evaluación	Subpreguntas / aclaraciones	Indicadores	Técnicas y fuentes
cooperación internacional al desarrollo en Colombia?	(5) Responsabilidad mutua	Monitoring Survey, OECD 2011 ⁶ y CEPEI, 2010/Wood et al., 2011 ⁷)	responsables de proyecto) (c) <i>Entrevistas semiestructuradas</i> - Con el Comité de Seguimiento de la evaluación, responsables del proyecto, donantes, entidades miembro SNCI y observadores
Objetivo 2: Analizar la complementariedad del proyecto con otros proyectos de la AECID, su coherencia e integración en el programa país de la cooperación española en Colombia, a lo largo de sus distintos marcos estratégicos.			
2.1. ¿Cuánto respondió el proyecto a las prioridades (incluyendo las sectoriales y geográficas) de la cooperación española?	Se analizará la correspondencia mediante: (1) Coincidencia entre acciones ejecutadas y prioridades sectoriales (2) Coincidencia entre acciones ejecutadas y prioridades geográficas	2.1.1. No. de acciones ejecutadas que se encuentran dentro de las prioridades sectoriales de AECID 2.1.2. No. de acciones que se ejecutaron en las zonas geográficas priorizadas por AECID	(a) <i>Revisión documental</i> - Una verificación documental de los documentos del proyecto y los documentos estratégicos de la AECID Colombia
2.2. ¿Cuánto se han incorporado los enfoques previstos inicialmente (sostenibilidad ambiental, protección ambiental, construcción de paz y género en desarrollo) y los enfoques diferenciales en las actuaciones de la AECID y el SNCI que se dieron vía el proyecto?	Se identificarán evidencias de incorporación de enfoques de sostenibilidad ambiental, protección ambiental, construcción de paz y género en desarrollo.	2.2.1 Número de enfoques previstos inicialmente incorporados en el proyecto 2.2.2. Número de enfoques diferenciales incorporados en el proyecto ⁸	(a) <i>Revisión documental</i> - Se estudiará la documentación del proyecto (b) <i>Sondeos</i> - Análisis de las perspectivas de los actores implicados (grupos donantes, observadores, entidades descentralizadas y centralizadas y responsables de proyecto) (c) <i>Entrevistas semiestructuradas</i> - Con el Comité de Seguimiento de la evaluación, responsables del proyecto, donantes, entidades miembro SNCI y observadores
2.3 ¿Qué aspectos del proyecto hacen de este un modelo válido para mejorar la eficacia de la cooperación internacional, como lo marca el IV plan director de la cooperación española?	En línea con los 5 objetivos de eficacia contenidos en el IV Plan Director, se identificará si: (1) El enfoque de resultados fue incorporado (2) Se ha incorporado un enfoque de fortalecimiento de capacidades (3) Se garantizó la transparencia y la rendición de cuentas (4) Se utilizaron modalidades eficaces (5) Se propiciaron las relaciones entre actores	2.3.1. El diseño del proyecto demuestra una orientación a resultados 2.3.2. Se identifican actividades ejecutadas que fortalecieron capacidades institucionales 2.3.3. Los informes de progreso fueron publicados periódicamente y se adelantaron sesiones de rendición de cuentas 2.3.4. El proyecto demostró eficacia (indicador 1.6.1) 2.3.5. El proyecto condujo a mejores relaciones entre los actores implicados	(a) <i>Revisión documental</i> - Informes internacionales sobre la eficacia de la cooperación internacional al desarrollo en Colombia (b) <i>Entrevista semiestructurada</i> - Con académicos y expertos en cooperación internacional (c) <i>Sondeos</i> - Análisis de percepciones de actores implicados (d) <i>Entrevista estructurada</i> - Con miembros de APC y AECID
2.4. ¿Qué valores añadidos aportó el proyecto al fortalecimiento de la cooperación España-Colombia?	Inspirados en la filosofía del modelo de medición de Valor Agregado ⁹ que se emplea para las evaluaciones de docentes, se procurará identificar: (1) ¿Qué cambios se registraron en la cooperación España-Colombia	2.4.1. No. de cambios en la relación de cooperación España-Colombia registrados durante la ejecución del proyecto 2.4.2. No. de nuevos mecanismos aplicados en el	(a) <i>Revisión documental</i> - Documentos de proyecto (b) <i>Entrevista semiestructurada</i> - Con académicos y expertos en cooperación internacional (c) <i>Entrevista estructurada</i> - Con miembros de APC y AECID

⁶ Mayor información, ver: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/Colombia%202.pdf>

⁷ Mayor información, ver: <http://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/47083049.pdf>

⁸ Este indicador se medirá con respecto a los enfoques diferenciales justificados en la sección 2.1 del documento de presentación de propuesta.

⁹ Para mayor información, ver: <http://obs.rc.fas.harvard.edu/chetty/w19423.pdf>

Preguntas de evaluación	Subpreguntas / aclaraciones	Indicadores	Técnicas y fuentes
	durante el periodo de ejecución del proyecto? (2) ¿Hay mecanismos nuevos que se aplicaron en la relación España-Colombia que antes no se adelantaban?	marco de la relación España-Colombia	
Objetivo 3: Valorar la capacidad instalada que el proyecto logró en APC Colombia y el SNCI, tras la financiación de la ejecución de los recursos de la AECID.			
3.1. ¿Cuánto respondió el proyecto a las prioridades de desarrollo de Colombia?	Se adelantará un análisis de coherencia para identificar si las acciones y los resultados del proyecto aportaron a: a) Proyecto y Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 b) Estrategia Nacional de Cooperación Internacional 2012-2014	3.1.1. No. de actividades ejecutadas en línea con alguna de las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo 3.1.2. No. de actividades ejecutadas en línea con alguna de las prioridades de la Estrategia Nacional de Cooperación	(a) <i>Revisión documental</i> - Documentos de proyecto, Plan Nacional de Desarrollo y Estrategia Nacional de Cooperación Internacional
3.2. ¿Cuál ha sido la contribución del proyecto al fortalecimiento de la institucionalidad de la cooperación internacional en el país y cómo ha impactado esto a las entidades que conforman el SNCI?	Se analizará en qué medida los resultados del proyecto aportan de manera significativa a contribuir al fortalecimiento de: (1) La capacidad administrativa (entendida como recursos humanos y organizacional) (2) La capacidad política (relacionamiento con otros actores estatales y actores de la sociedad civil) (Huerta, 2008) ¹⁰ (3) Instrumentos de política y arreglos institucionales (Banco Mundial) ¹¹	3.2.1 Número de resultados que aportaron a contribuir al fortalecimiento de la capacidad administrativa del SNCI o sus entidades 3.2.2 Número de resultados que aportaron a la capacidad política del SNCI o sus entidades 3.2.3. Número de instrumentos de política y arreglos institucionales relacionados con el SNCI a los que el proyecto aportó	(a) <i>Revisión documental</i> - Se estudiará la documentación del proyecto (b) <i>Sondeos</i> - Análisis de las perspectivas de los actores implicados (grupos donantes, observadores, entidades descentralizadas y centralizadas y responsables de proyecto) (c) <i>Entrevistas semiestructuradas</i> - Con el Comité de Seguimiento de la evaluación, responsables del proyecto, donantes, entidades miembro SNCI y observadores
3.3. ¿Las acciones del proyecto han contribuido a mejorar el trabajo de las instituciones colombianas en relación con la cooperación internacional?	Para aproximarse a esta pregunta, el equipo evaluador identificará: (1) Acciones del proyecto que hayan mejorado la interacción y colaboración entre los miembros del SNCI (2) Señales de cambio en el desempeño de la gestión de la cooperación internacional en las entidades descentralizadas	3.3.1. No. de aportes a la interacción entre miembros de SNCI 3.3.2. No. de cambios registrados en cuanto al desempeño de la cooperación internacional de las entidades descentralizadas	(a) <i>Revisión documental</i> - Se estudiará la documentación del proyecto (b) <i>Sondeos</i> - Análisis de las perspectivas de los actores implicados (grupos donantes, observadores, entidades descentralizadas y centralizadas y responsables de proyecto) (c) <i>Entrevistas semiestructuradas</i> - Con el Comité de Seguimiento de la evaluación, responsables del proyecto, donantes, entidades miembro SNCI y observadores
3.4. ¿Cómo se valora la sostenibilidad del proyecto?	Se responderán dos preguntas: (1) ¿Cuáles son las fortalezas en materia de sostenibilidad con las que cuenta el SNCI? (2) ¿Cuáles son las debilidades del SNCI en materia de sostenibilidad?	3.4.1. Fortalezas de sostenibilidad identificadas en el SNCI 3.4.2. Debilidades de sostenibilidad identificadas en el SNCI	(a) <i>Revisión documental</i> - Se estudiará la documentación del proyecto (b) <i>Sondeos</i> - Análisis de las perspectivas de los actores implicados (grupos donantes, observadores, entidades descentralizadas y centralizadas y responsables de proyecto) (c) <i>Entrevistas semiestructuradas</i> - Con el Comité de Seguimiento de la evaluación, responsables del proyecto, donantes, entidades miembro SNCI y observadores

¹⁰ Huerta, Angélica Rosas. "Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional"

¹¹ Banco Mundial. 2011. Steps for designing a results-focused capacity development strategy. Washington: The World Bank.

Preguntas de evaluación	Subpreguntas / aclaraciones	Indicadores	Técnicas y fuentes
3.5. ¿Qué relación tiene el proyecto con otras iniciativas que buscan fortalecer la institucionalidad de la cooperación internacional de Colombia?	Se procurará responder: (1) ¿Hay armonización en torno al fortalecimiento de capacidades de SNCI?	3.5.1. El proyecto no duplica actividades de otras iniciativas de fortalecimiento del SNCI	(a) <i>Revisión documental</i> - Se estudiará la documentación del proyecto (b) <i>Sondeos</i> - Análisis de las perspectivas de los actores implicados (grupos donantes, observadores, entidades descentralizadas y centralizadas y responsables de proyecto) (c) <i>Entrevistas semiestructuradas</i> - con el Comité de Seguimiento de la evaluación, responsables del proyecto, donantes, entidades miembro SNCI y observadores

Siguiendo lo definido en los términos de referencia, nuestra propuesta metodológica fue conformada por tres fases:

1. Fase “Fase de Gabinete”. Actividades:

1. Realización del Plan de Trabajo.
2. Análisis preliminar de la documentación vinculada con el proyecto.
3. Reunión de preparación de la evaluación con el Comité de Seguimiento.
4. Identificación de actores claves y realización del Mapa de Actores.
5. Diseño de los instrumentos de recolección de la información:
 - 5.1. *Sondeos*,
 - 5.2. *Entrevistas semi-estructuradas*.

2. Fase “Trabajo de campo de la evaluación”. Actividades:

1. Ajustes de los instrumentos propuestos en línea, con la retroalimentación del Comité de Seguimiento al informe preparatorio.
2. Recolección de información a través de los sondeos a 27 actores, principalmente donantes del SNCI, entidades públicas, a observadores del SNCI y a demás actores claves que resulten.
3. Recolección de la información a través de las entrevistas a 17 actores, principalmente funcionarios del sistema de departamentos y municipios, funcionarios del nivel central, funcionarios de la Cancillería, de APC, y de los donantes del SNCI.

3. Fase “Análisis e interpretación de la información, elaboración y presentación del informe final”. Actividades:

1. Sistematización de la información.
2. Triangulación de la información recolectada a través de diferentes fuentes (entrevistas y sondeos) con el análisis documental.
3. Redacción de informe final, remitido a la APC-Colombia y AECID para sus observaciones y mejoras.

2.2 Constricciones metodológicas

Durante la primera fase de la evaluación, resultaron claras algunas constricciones

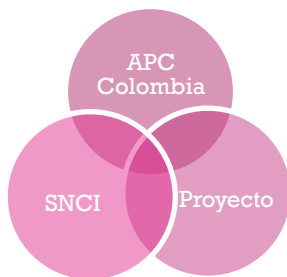
metodológicas intrínsecas al proyecto. Éstas se derivan, en particular, de cómo se ha formulado el proyecto y de su implementación a lo largo del tiempo.

Como es posible apreciar en la Tabla 1, las actividades fueron formuladas de manera muy amplia. No obstante se encuentra una dificultad metodológica en entender la división entre la actividad misional de la Agencia Presidencial de Cooperación y el objetivo del proyecto.

Para poder limitar el margen de error entre las actividades misionales y el objetivo del proyecto, antes de iniciar cada entrevista y cuestionario se presentó a todos los actores entrevistados un mapa del proyecto, en el cual se visualizan tanto las metas del Plan Operativo Anual como las actividades, resultados y objetivo específico del proyecto.

A pesar de esta medida, tanto en los cuestionarios como en las entrevistas semi-estructuradas, muchos actores reportaron actividades o procesos que a veces eran misionales de APC-Colombia sin ser relacionados con el proyecto. Otras veces, los actores reportaron sobre las metas contenidas en el Plan Operativo Anual del proyecto, aunque refiriéndose a actividades anteriores a la implementación del proyecto. Esto, debido al solapamiento entre actividades financiadas por el proyecto y actividades misionales de APC-Colombia¹².

Otra dificultad metodológica, que se relaciona con lo anteriormente dicho, fue entender y diferenciar el trabajo del Sistema Nacional de Cooperación Internacional del trabajo de APC-Colombia.



En ese caso también, siendo el SNCI una de las actividades misionales de la Agencia — particularmente en la Dirección Interinstitucional—, en las entrevistas semiestructuradas y los cuestionarios resultó difícil distinguir cuándo los actores se expresaban con respecto a uno o al otro.

Las condiciones ya especificadas dieron como resultado, en muchos casos, la imposibilidad de establecer de manera directa cuales fueron los aportes del proyecto al mejoramiento de la eficiencia y eficacia de la cooperación internacional. Gracias a lo anterior, en ocasiones resultó imposible diferenciar los resultados directamente atribuibles al proyecto de aquellos atribuibles al corriente andamiaje institucional.

¹² El ejemplo más claro es el Curso Virtual de Gestión de la Cooperación Internacional. Este curso fue organizado diferentes veces, tanto por APC-Colombia Colombia como por Acción Social.

2.3 Consideraciones frente a la metodología de evaluación

A nivel metodológico, con el fin de mejorar el proceso de evaluación de los proyectos de fortalecimiento institucional de APC-Colombia, resulta importante abordar las siguientes recomendaciones:

- Los términos de referencia de la evaluación deberían haber cobijado todo el proceso de fortalecimiento institucional efectuado con el apoyo de AECID desde hace más de 10 años, dado que los proyectos anteriores no fueron objeto de evaluación y parecerían haber generado importantes resultados.
- Los tiempos de desarrollo de la evaluación hubieran podido ser más largos, en función de poder recoger más información sobre el proceso y de brindar mayor tiempo para la revisión de productos por parte de APC-Colombia.
- A la luz de las limitaciones metodológicas, surge una nueva pregunta de evaluación sobre el proceso, que convendría comprender en el futuro: ¿de qué manera AECID contribuyó a la formación del entramado institucional de APC-Colombia?
- Sería aconsejable aumentar los recursos asignados al monitoreo y evaluación de proyectos para que al menos sea del 5%¹³.

¹³ Esta recomendación se encuentra en, entre muchos otros textos guías en gestión de proyectos en el "Monitoring and Evaluation Toolkit" de The Global Fund y el "Monitoring and Evaluation Planning" de American Red Cross, USAID y Catholic Relief Service.

3 Resultados esperados, cumplimiento de objetivos y contribución al SNCI

3.1 Resultados esperados y cumplimiento de los objetivos

En la primera parte de esta sección se efectuará un análisis de los resultados obtenidos mediante la ejecución del proyecto y su relación con el cumplimiento del objetivo específico del mismo. Además, se expondrán algunas importantes conclusiones con respecto a la eficacia y eficiencia del proyecto.

Con el objetivo de considerar el número de actividades ejecutadas alineadas con los resultados y objetivos, por un lado se evaluó de qué manera se habían ejecutado las actividades propuestas en el documento de formulación del proyecto.

En este sentido se formularon cuatro conclusiones principales:

- Existe evidencia de la ejecución de 8 de las 9 actividades propuestas en el documento de formulación del proyecto
- Existe evidencia de la ejecución de 21 de 27 metas propuestas en el Plan Operativo Anual del proyecto
- 14 de las 21 metas cumplidas cuentan con financiación de AECID
- 7 de las 21 metas realizadas están financiadas directamente por APC-Colombia

Además de este primer balance, se efectuó un análisis de la alineación de las metas con las actividades del proyecto. Éste concluyó que la mayoría de metas están alineadas, con excepción de las tres expuestas en la tabla a continuación. En estos casos, el equipo de evaluadores concluyó que las metas no fueron completamente funcionales al cumplimiento de las actividades.

Tabla 6 Metas no funcionales

Metas	Actividades
A3-M2: A 30 de diciembre de 2013 se han identificado buenas prácticas en mecanismos de ejecución y coordinación de la cooperación internacional	R1-A3: Crear mecanismos que permitan flexibilizar y facilitar la ejecución de la cooperación internacional
A4-M4: A 30 de abril de 2014 se cuenta con una estrategia de gestión de la cooperación no oficial que contribuya al desarrollo del país	R1-A4: Definir y aplicar instrumentos de seguimiento, monitoreo y evaluación a la gestión y contribución de la cooperación al desarrollo
A1-M1: A diciembre de 2012 se implementa un programa curricular en el tema de política exterior y cooperación internacional para el desarrollo en asociación con la Academia Diplomática de Colombia	R2-A1 Crear una herramienta que permita tener una proyección de la cooperación Sur – Sur a corto, mediano y largo plazo

Hubo actividades en las cuales se ejecutaron diferentes metas, otras en las cuales se ejecutaron metas que no estaban recogidas en el Plan Operativo Anual pero que, sin duda, ayudan al cumplimiento de la actividad. En este sentido, para cada una de las actividades se efectuó un recuento incluyendo comentarios a propósito del cumplimiento de las mismas.

Tabla 7 Comentarios a las actividades ejecutadas

Actividad	Comentarios
-----------	-------------

R1-A1: Promover que la cooperación internacional que recibe el país esté alineada a las prioridades locales, territoriales y nacionales	Se llevaron a cabo ambas metas. En este caso, a pesar de haber cumplido con las metas, no se puede considerar cumplida la actividad debido a que la misma fue formulada con demasiada amplitud.
R1-A2: Diseñar e implementar escenarios efectivos de coordinación de la cooperación que recibe el país	A la luz del resultado, a pesar que se ejecutaron metas encaminadas al diseño de los escenarios, no se implementaron los escenarios efectivos de coordinación. Adicionalmente, aunque no se recoge en el Plan Operativo Anual, las experiencias de las mesas de coordinación regionales que no fueron financiadas por AECID contribuyeron como escenarios efectivos para la coordinación territorial y sectorial.
R1-A3: Crear mecanismos que permitan flexibilizar y facilitar la ejecución de la cooperación internacional	De las tres metas previstas, sólo se realizó una y una tarea muy puntual de otra meta (el taller de uso de sistemas nacionales). Se efectuó un ejercicio de recolección de buenas prácticas y mecanismos que permiten flexibilizar y facilitar la ejecución de la cooperación internacional. Sin embargo, no se pusieron en marcha los mecanismos como tales.
R1-A4: Definir y aplicar instrumentos de seguimiento, monitoreo y evaluación a la gestión y contribución de la cooperación al desarrollo	Las metas se ajustan a la definición de los instrumentos de monitoreo y evaluación, no obstante, las actividades no contemplaron la implementación/ejecución de estos instrumentos.
R1-A5: Desarrollar actividades que permitan fortalecer el Sistema Nacional de Cooperación Internacional	Las metas en el marco de esta actividad, fueron alcanzadas y contribuyeron al fortalecimiento del Sistema Nacional de Cooperación Internacional.
R2-A1: Crear una herramienta que permita tener una proyección de la cooperación Sur – Sur a corto, mediano y largo plazo	En esta actividad, no se creó una herramienta para tener la proyección de la cooperación, sin embargo se efectuaron dos consultorías que pueden servir para tener una idea de cómo efectuar una proyección sobre el asunto.
R2-A2: Aplicar instrumentos que permitan realizar el seguimiento, monitoreo y evaluación de las actividades, proyectos y programas de CSS, así como una mejor valoración de estas acciones	Mediante la meta del ingreso de la información al sistema y la evaluación del programa de Mesoamérica, se aplicaron los instrumentos de seguimiento y monitoreo.
R2-A3: Diseñar un programa de capacitación en la formulación de políticas públicas enfocadas en cooperación internacional	En este caso no se logró el diseño del programa.

El último tipo de análisis se efectuó con el fin de analizar en qué medida los dos resultados del proyecto aportaron a la consecución del objetivo específico, como se explica a continuación.

Consecución del primer resultado del proyecto:

En el resultado 1 del proyecto “Avanzar en una mayor eficacia y eficiencia de la Ayuda Oficial al Desarrollo en Colombia” resulta evidente que para la mayoría de los actores entrevistados hubo una contribución directa de las actividades a la consecución del resultado. Además, el impacto que generó este resultado fue ampliamente demostrado. Por lo general, lo que más se resalta de éste fue que las actividades y metas contribuyeron, aun cuándo no en su máxima potencialidad, a aumentar la capacidad institucional tanto de APC-Colombia como de las entidades territoriales del SNCI. Algunos ejemplos se dan con respecto al tema del seguimiento y monitoreo, así como en el mejoramiento de la coordinación institucional.

Consecución del segundo resultado del proyecto:

Por lo que concierne el segundo resultado del proyecto “Posicionar a Colombia en la transferencia de capacidades técnicas y desarrollo de capacidades a través de la Cooperación Sur-Sur en zonas priorizadas” hay que mencionar que la mayoría de los actores en las entrevistas mencionan la importancia que ha adquirido la cooperación Sur-Sur en los últimos años, pero en sólo uno de los casos se hace referencia puntual a la contribución de las actividades del proyecto que habrían contribuido al logro del resultado.

Esto refleja parcialmente las limitaciones que el proyecto tuvo en lograr este resultado y es concordante con la baja ejecución de actividades y metas.

Pese a lo anterior, hay que reconocer que algunas de las actividades del primer resultado, como los encuentros del SNCI y los COL-COL, incluyeron la temática y visibilizaron temas de la cooperación Sur-Sur.

Consecución del objetivo específico del proyecto:

Finalmente, en relación con el objetivo específico del proyecto, hay que puntualizar cómo éste es de muy difícil alcance debido a su generalidad, por lo que es posible afirmar que sería más apropiado como indicador de impacto. En este caso, se resalta cómo la falta de una matriz de marco lógico completa¹⁴ hubiera podido ser clave para evidenciar los avances y limitaciones del proyecto en la ejecución de actividades que derivaran en la consecución del objetivo específico.

Por lo tanto, se puede decir que el proyecto seguramente ha contribuido—como se podrá notar a lo largo del análisis que se efectúa en el marco de esta evaluación— a la consecución del objetivo específico “Promover una cooperación al desarrollo más eficaz, empleando los parámetros de la Declaración de París, que permitan fortalecer la cooperación internacional que recibe y otorga el país”, aunque no es posible afirmar que éste se haya logrado.

3.2 Resultados no esperados

a. Fortalecimiento territorial:

Por lo que concierne la percepción de los actores ante los resultados no esperados, muchos de los entrevistados puntualizaron la importancia que tuvo el fortalecimiento territorial gracias al proyecto, especialmente a través de la capacitación y participación de las autoridades locales en temas de coordinación. En particular, actividades como los encuentros del SNCI, los encuentros COL-COL y los comités de coordinación territorial¹⁵ fueron importantes para ampliar la red de relaciones de las entidades territoriales, intercambiar experiencias e información. En este caso, el fortalecimiento territorial contribuyó al objetivo específico del proyecto en cuanto aumentó la apropiación del SNCI y de las dinámicas de la cooperación internacional para las entidades territoriales.

b. Inclusión de nuevos actores en el SNCI:

Por otro lado, la inclusión y el involucramiento de nuevos actores también fue resaltado como un resultado inesperado según lo perciben los cooperantes del SNCI. Este

¹⁴ Al hacer referencia a una matriz de marco lógico completa, se hace referencia a un marco lógico que no sólo se concentra en definir la jerarquía de objetivos, resultados y actividades, sino que también incluye indicadores, fuentes de verificación y supuestos.

¹⁵ Los comités de coordinación territorial o departamental hacen parte del SNCI, a pesar de que no sean financiados por parte del proyecto vale la pena citarlos en este apartado, en cuanto, para las entidades territoriales, la mayoría de las veces, son la relación más cercana que esas tienen con el SNCI.

resultado es válido sobretodo por lo que concierne la relación con los cooperantes del sistema y, en general, por la mayor inclusión que se les dio a las entidades territoriales y sectoriales. Esto contribuyó al fortalecimiento de las relaciones entre los actores, permitiendo establecer alianzas y vínculos claves para gestionar y coordinar una cooperación más efectiva desde distintas agencias y no sólo desde el gobierno. En este caso, los actores registraron un aumento de armonización y alineación de la cooperación internacional, lo cual aportó al logro del objetivo específico del proyecto.

3.3 Buenas prácticas

a. Curso virtual en “Gestión de proyectos de cooperación internacional”

La primera buena práctica es el curso virtual "Gestión de proyectos de cooperación internacional". Este curso cumplió con los cuatro criterios de buenas prácticas, pues al estar dirigido a funcionarios de entidades parte del Sistema Nacional de Cooperación Internacional permitió el fortalecimiento del sistema. De igual forma éste es sostenible ya que se está instaurando y fortaleciendo capacidades dentro de las entidades que hacen parte del sistema mediante los funcionarios, lo que asegura la conservación del conocimiento brindado en el curso dentro de las instituciones que conforman el SNCI y por lo tanto manteniendo y fortaleciendo el sistema. Su carácter innovador está relacionado con la utilización de las TICs, las cuales rompen las barreras geográficas y financieras implícitas en este tipo de actividades. De esta manera, la actividad permite resaltar la sostenibilidad, el alcance y la innovación entre otros.

b. Transferencia de experiencias exitosas a través de los encuentros COL-COL

La segunda actividad, que vale la pena resaltar como buena práctica, es la transferencia de experiencias exitosas a través de los encuentros COL-COL. Efectivamente, los encuentros se traducen en la consolidación de estrategias funcionales, en el fortalecimiento de capacidades institucionales y en la optimización de la comunicación entre dependencias regionales y locales. Con esto, se genera una mejor coordinación de la gestión de la ayuda percibida. Los encuentros resultan ser sostenibles en cuanto la transferencia de conocimiento; ésta queda plasmada en la política pública local, aún cuándo su financiación futura no esté garantizada —como se presentará más adelante—. Su carácter innovador está relacionado con la perspectiva territorial de intercambio de conocimiento, lo cual contrasta con la tradicional práctica del experto nacional que transfiere conocimientos a los territorios.

c. Encuentros del SNCI

Algunos de los entrevistados puntualizaron que los encuentros del Sistema Nacional podrían ser vistos como una buena práctica que contribuye al fortalecimiento de las relaciones entre los diferentes actores como los cooperantes, las entidades territoriales, donantes, etc. A pesar de esto, varios actores coinciden en que la ausencia de un proceso de sistematización de los resultados de los Encuentros, impidió una mayor trascendencia de lo allí concertado y desarrollado. Por lo cual resulta difícil establecer no sólo el impacto de dicha actividad, sino también su grado de sostenibilidad y pertinencia.

3.4 Eficacia y eficiencia del modelo del proyecto

La eficacia y eficiencia del modelo del proyecto se observaron a partir de cuatro distintos indicadores:

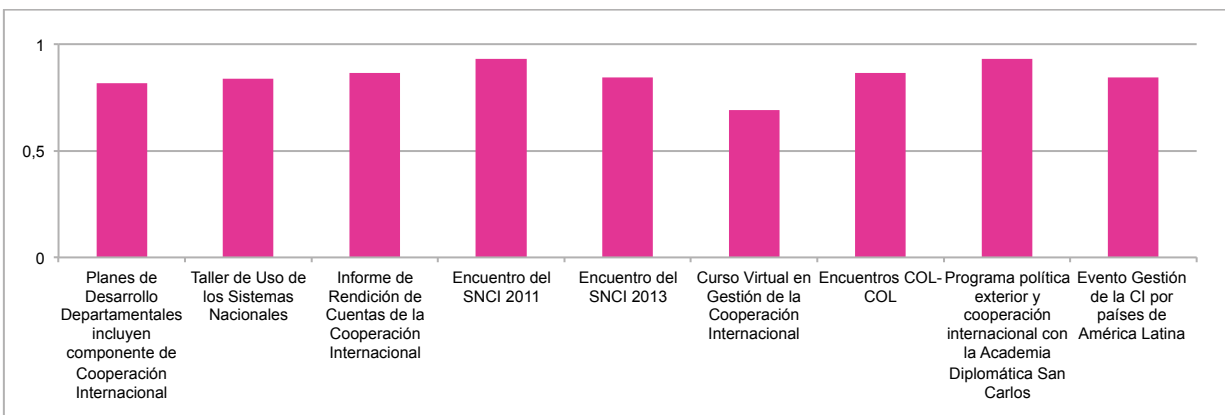
- La manera como las actividades contribuyeron a los resultados
- Cuán articulado se encontró el proyecto con otras iniciativas y políticas de la entidad receptora y de otras entidades aliadas
- Cuán articulado estuvo el proyecto con sus antecesores
- Si el proceso de planeación y financiación del proyecto se ha llevado a cabo correctamente

3.4.1 Actividades que contribuyeron a los resultados

Los sondeos efectuados muestran cómo, en general, las actividades sí contribuyeron a los resultados y al objetivo específico.

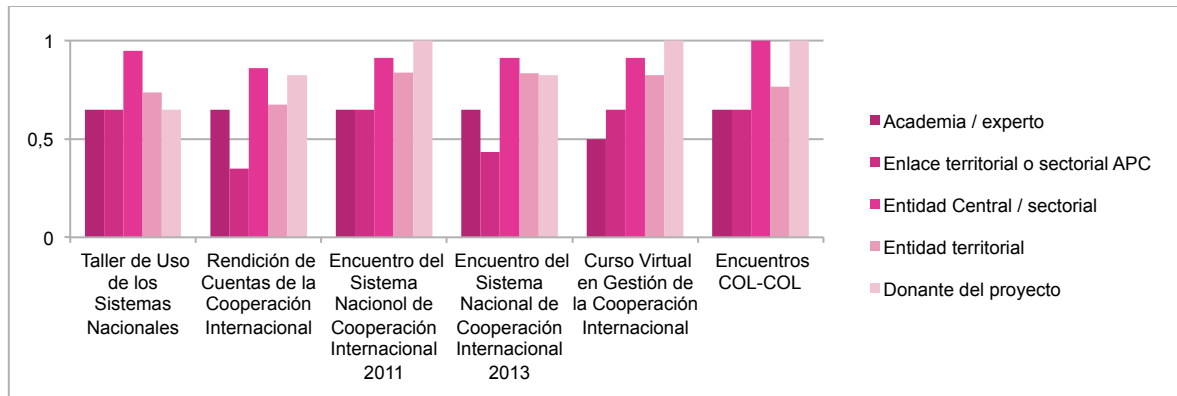
En particular, como lo demuestra la siguiente gráfica, es favorable la percepción de los actores sobre la contribución de las actividades al logro del objetivo específico, especialmente respecto al encuentro del SNCI de 2011 y del programa de política exterior y de cooperación internacional con la Academia San Carlos.

Gráfico 1 Percepción sobre contribución de las actividades al objetivo específico



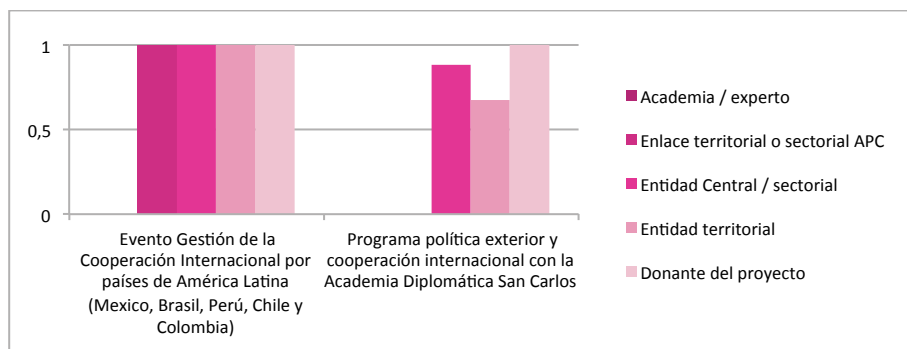
Relativo al primer resultado del proyecto, las actividades que más han contribuido a una mayor eficiencia y eficacia de la AOD en el país resultan ser, sin lugar a dudas, el encuentro del SNCI del 2011 y los encuentros COL-COL. Los actores más satisfechos en este sentido resultan ser los donantes del proyecto y las entidades centrales.

Gráfico 2 Percepciones sobre contribución de las actividades al resultado 1



Entre las actividades ejecutadas en el marco del segundo resultado del proyecto, hay que mencionar que el evento de gestión de la cooperación Sur-Sur por países de América Latina ha sido, según los actores entrevistados, la actividad que más logró contribuir a la realización de este segundo resultado.

Gráfico 3 Percepciones sobre la contribución de las actividades al Resultado 2



3.4.2 Articulación del proyecto con la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional y el Plan Nacional de Desarrollo

a. Estrategia Nacional de Cooperación Internacional

Dada la naturaleza institucional del proyecto, este podría enmarcarse en el segundo y en el cuarto de los seis pilares de la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional: "Eficacia de la cooperación al desarrollo" y "Posicionar la Cooperación Sur-Sur y triangular".

Por lo que concierne el pilar sobre eficacia, las actividades que contribuyen al fortalecimiento de las capacidades técnicas, administrativas y políticas del SNCI están

articuladas, en la medida que contribuyen con una gestión institucional de los recursos de cooperación más coordinada y eficaz.

Es posible afirmar que todas las actividades del segundo resultado realizadas en el marco del proyecto, se encuentran en perfecta articulación con los preceptos del cuarto pilar de la ENCI, el cual pretende fortalecer las capacidades institucionales por medio de la implementación de proyectos con enfoques de convergencia y desarrollo regional. Los sondeos, por su lado, no confirman totalmente lo encontrado en la revisión documental. En cuanto a lo relacionado con la alineación de la ENCI, los actores en promedio afirmaron que el proyecto aportaba a la consecución de las metas de la misma solamente en un 66%.

b. Plan Nacional de Desarrollo

Lo anterior sucede también en proyección a lo contemplado en el Plan de Desarrollo, en el cual se le otorga un trato prioritario a las estrategias de cooperación Sur-Sur y al fortalecimiento de las instituciones. A pesar de esto, tanto los donantes del proyecto como las entidades sectoriales plantearon que la contribución del proyecto al Plan Nacional de Desarrollo habría sido indirecta. En este sentido, estos actores puntualizaron que el fortalecimiento de la institucionalidad y la sociedad civil en los niveles centrales y territoriales para orientar y gestionar la cooperación internacional sirve para el logro de los resultados de desarrollo establecidos en el PND. En este caso, la explicación a las percepciones de los actores podría ser que en el proyecto no se abordaron plenamente los temas del PND, en cuanto era un proyecto de tipo técnico. Además de esto, hay que decir que en la mayoría de los casos, las consultorías fueron alineadas temáticamente mientras las actividades a las cuales participaron los actores no tanto.

3.4.3 Articulación con proyectos anteriores de financiación del SNCI

El proyecto es parte de una serie de proyectos de financiación para el fortalecimiento institucional de APC-Colombia Colombia, guardando muy buena coherencia y constituyendo un proceso altamente interesante de fortalecimiento institucional para Colombia. Según los entrevistados, en general los actores tienen poco conocimiento sobre proyectos anteriores que hayan sido financiados para el SNCI. El donante aclaró que desde 2006 AECID ha entregado 4 subvenciones adicionales a ésta para los temas de gestión de la cooperación en el país. A partir de esas 4 iniciativas se empezó un proceso de fortalecimiento institucional y se instauró lo que hoy en día es el SNCI. De hecho, estas financiaciones anteriores contribuyeron a prioridades como la descentralización de la cooperación y el posicionamiento de Colombia frente a cooperación Sur-Sur del nuevo proyecto.

En el marco de esta evaluación se pudieron analizar los documentos de formulación de las subvenciones otorgadas en 2007, 2008 y 2009 por parte de AECID a APC-Colombia Colombia en temas de fortalecimiento institucional. Se denota como por lo general, todos los proyectos apuntan a mejorar la eficacia y eficiencia de la cooperación internacional en el país, teniendo entonces un alto grado de articulación con el proyecto del 2010. Por lo que concierne la cooperación Sur-Sur, ésta está contemplada en el proyecto financiado en 2009, aunque no en los proyectos de 2008 y 2007.

3.4.4 Planeación y financiación de las actividades

Con respecto a la planeación de las actividades y a la utilización de los recursos financieros del proyecto, los implementadores del proyecto tienen un consenso frente al cual la formulación de las actividades quedó poco desglosada. De igual forma reconocen que el tipo de formulación que se llevó a cabo dificultó hacer el seguimiento y las evaluaciones de impacto del mismo. Por otro lado, algunos actores tienen la impresión que dentro de la agencia existe dificultad en la ejecución, dadas las brechas que existen en la articulación entre la sección de administración y los funcionarios de las secciones técnicas. Esto se vio demostrado en el marco de la ejecución del proyecto, un ejemplo particular fue el relacionado con la meta del curso virtual en gestión de la cooperación, en el cual no se pudo llevar a cabo determinadas actividades por dificultades relacionadas con la parte administrativa de la ejecución.

En la revisión documental no se encontró registro de la gestión financiera discriminada por la actividad ejecutada durante todo el proyecto. A pesar de lo anterior, en los informes de seguimiento en las presentaciones de avances y actividades se contempla que al 31 de diciembre de 2013 se reportaba un avance financiero del 38% del presupuesto. Las entrevistas con algunos de los actores entrevistados confirmaron una baja ejecución del proyecto hasta el final del 2013. En este sentido es indispensable anotar que mientras las metas fueron establecidas en un POA, es evidente que el proyecto careció de un proceso de planificación lo suficientemente riguroso como para lograr que, en tres años, lograra su ejecución financiera. Por otro lado, con respecto a la parte financiera, hay que subrayar que los recursos del proyecto no se utilizaron para pagar personal de ejecución, lo cual es por lo general premiado. Esto aumenta la sostenibilidad del proyecto y de las actividades ejecutadas, no obstante, a la luz de la bajísima ejecución presupuestal habría resultado conveniente contar con personal exclusivo del proyecto para adelantar acciones de seguimiento y re-planificación (ante atrasos) que hubieran sido altamente útiles para la coordinación del proyecto.

3.5 Lecciones aprendidas

a. Claridad en los mecanismos de coordinación entre direcciones de la misma entidad

Por lo que concierne las lecciones aprendidas¹⁶ en el marco del proyecto, se encontró cómo la transición institucional que implicó el cambio de Acción Social a APC-Colombia trajo consigo múltiples inconvenientes en términos de la implementación del mismo, en vez de haber representado una oportunidad interesante para incrementar el impacto del proyecto. Una de las lecciones aprendidas, que podría indicar este diagnóstico, consiste en comprender la necesidad de contar con capacidades instaladas fortalecidas de cara a proyectos que demanden grados óptimos de comunicación y coordinación interinstitucional como el convenido con AECID. En particular, es importante que el

¹⁶ Se consideran lecciones aprendidas las conclusiones que se obtienen una vez que se ha realizado una tarea concreta. Esto es, cuando se evalúa la labor realizada comparándola con los resultados obtenidos según los objetivos marcados y el tiempo, el esfuerzo y, en muchas ocasiones, el dinero invertido. Las conclusiones resultantes tras este tipo de evaluaciones se podrían considerar lecciones aprendidas. Definición disponible en <http://escolapau.uab.cat/img/programas/rehabilitacion/buenas/bp005.pdf>

proyecto tenga una área de coordinación y mecanismos formales internos a la agencia para poderse coordinar.

b. Creación de convenios interinstitucionales

Las percepciones recogidas en las entrevistas dan cuenta de otras lecciones aprendidas en el marco de la gestión del proyecto. En particular, algunos de los implementadores del proyecto delinearon cómo no se logró engranar apropiadamente con la gestión institucional. En particular, se resalta cómo no se alcanzó una buena ejecución administrativa y las debilidades en la planificación de las actividades. A partir de varias entrevistas, se comprende también que la coordinación entre APC-Colombia y Cancillería resultó limitada y carente de acuerdos vinculantes en torno a la ejecución del proyecto. Lo anterior habría generado que Cancillería participara principalmente en la planificación del Resultado 2, aunque sólo en la ejecución de una de las múltiples metas y que hacia el final del proyecto sólo APC-Colombia pareciera como implementador del mismo; bajo el entendimiento desde APC-Colombia de que la primera ejecutaría todo dicho resultado. Por esto, hacia el futuro es indispensable que proyectos que involucran a más de una entidad del Estado colombiano suscriban convenios interinstitucionales que describan la repartición de responsabilidades y prevengan situaciones similares de suceder.

c. Aumentar el flujo de comunicaciones con las instancias territoriales y sectoriales

Las entidades territoriales subrayaron cómo el desconocimiento de las instancias y dependencias burocráticas del sistema, la falta de coordinación interinstitucional y la subutilización del sistema por las dificultades de articulación entre los cooperantes y el Sistema son debilidades que influyen mucho en la coordinación de las acciones con APC-Colombia. Por esto, la lección aprendida en este caso es aumentar la coordinación entre instancias del SNCI y aumentar el flujo de comunicación entre APC-Colombia y las instancias territoriales y sectoriales.

3.6 Mejoramiento del desempeño de la cooperación internacional al desarrollo en Colombia

Esta sección del informe se desarrolla a través del estudio de la contribución del proyecto a las diferentes dimensiones de la Declaración de París, es decir:

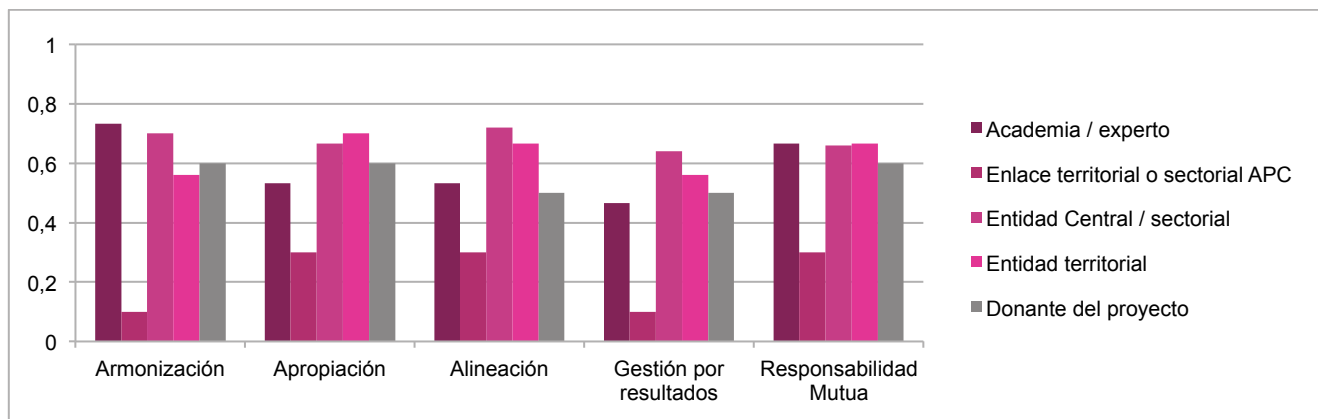
- ✓ Armonización
- ✓ Apropiación
- ✓ Alineación
- ✓ Gestión por resultados
- ✓ Responsabilidad Mutua

Para cada una de las dimensiones analizadas, se puede notar una diferencia grande en las respuestas de los actores entre el mejoramiento de la dimensión a nivel general en Colombia y la contribución específica que el proyecto hizo a cada una de las dimensiones.

En la tabla 9 se recogen las respuestas de los diferentes actores a la pregunta ¿Cuán de acuerdo está usted con que este proyecto contribuyó a mejorar los diferentes elementos de eficacia de la cooperación internacional en Colombia?

Como se puede notar, por lo general las entidades territoriales y sectoriales son las que dan un mayor puntaje a la contribución del proyecto a las dimensiones de la Declaración de París. En este sentido, es importante resaltar que las entidades han sido las beneficiarias principales del proyecto y que, a través de sus respuestas, están confirmando el mejoramiento que el proyecto ha provocado en cuanto a su trabajo con la agencia. Por otro lado, generalmente los enlaces territoriales de APC-Colombia son los que dan puntajes más bajos a la contribución del proyecto al aumento de la eficacia y eficiencia de la cooperación internacional. Por consiguiente, en general se puede concluir que las lecturas de los actores no son del todo contundentes en afirmar que el proyecto contribuyó a la consecución de mejores niveles de eficacia. Algunas lecturas son altamente pesimistas y las positivas no son bondadosas en exceso con el desempeño del proyecto en este sentido. De los cinco pilares de la Declaración de París (DP), se considera entonces que el proyecto contribuyó más a la apropiación y gestión por resultados que a la armonización, alineación y responsabilidad mutua.

Gráfico 4. Percepción sobre la contribución del proyecto a la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo



3.6.1 Armonización

Como se puede notar en la tabla, la mayoría de los actores considera que ha mejorado la armonización en el país. Es posible que esta conclusión general dependa del aumento de legitimidad de APC-Colombia Colombia a partir del 2011 y que los actores estén reconociendo el trabajo de la agencia a través de sus respuestas o que últimamente se han visto diferentes mecanismos de coordinación entre cooperantes en el país y que se haya hecho un trabajo de difusión de los resultados de los fondos canasta¹⁷. Este creciente rol de APC-Colombia en la armonización fue reconocido en varias entrevistas realizadas.

¹⁷ Los fondos canasta son una de las iniciativas más grande de armonización que ha tenido Colombia y, en varias ocasiones han sido nombrados por los actores como importantes iniciativas de armonización, aunque su gestión fue ejercida por Naciones Unidas y no por el estado colombiano.

En cuanto al proyecto, su principal contribución a esta dimensión de la Declaración de París ha sido la actividad de sistematización de buenas prácticas. Además de ésta, existe evidencia de algunas actividades que han contribuido indirectamente a fortalecer la armonización, como por ejemplo los encuentros del SNCI y la consultoría de víctimas.

El escenario ha mejorado en cuanto hay muchos más mecanismos actualmente para fortalecer la armonización, sin embargo es difícil aseverar que el proyecto haya contribuido directamente y de manera contundente a estos mecanismos.

3.6.2 Apropiación

Como se puede notar desde la tabla, la mayoría de los actores considera que ha mejorado el tema de la apropiación y, en esta ocasión también, los más satisfechos con respecto a esta dimensión de la Declaración de París resultan ser los mismos beneficiarios del proyecto.

A partir del proyecto, existen en particular tres acciones, que se estima, fortalecieron de manera directa la apropiación:

1. La inclusión del componente de cooperación internacional en los planes de desarrollo departamentales
2. La consultoría para el diagnóstico sobre capacidades institucionales para la gestión de la cooperación internacional y la publicación sobre los tres modelos territoriales en la coordinación de la cooperación internacional
3. La metodología para implementar un mecanismo de coordinación de la cooperación internacional para la atención y reparación integral a víctimas

Desde las entrevistas efectuadas, los actores no tienen una percepción clara de cuanto el proyecto haya aportado a la apropiación. Esto probablemente se debe también a que, en este caso, las actividades que más contribuyeron a esta dimensión fueron consultorías privadas, de las cuales los actores no tienen mucho conocimiento.

En general, partiendo del consenso general frente al mejoramiento de la apropiación en el país, hay que subrayar que existen algunos consensos relacionados con la necesidad de aumentar la participación y articulación de la sociedad civil y del sector privado en el SNCI. Esto sobretodo en función de asegurar la sostenibilidad del sistema.

Otro tema relacionado con la sostenibilidad, y que diferentes actores subrayan como importante, es la prioridad que hay que otorgar al fortalecimiento institucional y organizacional, más allá de las capacitaciones y del fortalecimiento individual a los funcionarios. Esto, según los actores, podría contrarrestar algunos de los problemas de cambio y rotación del personal en las regiones.

Finalmente, desde lo mencionado por los actores, se puede percibir que en esta materia existe una tensión en las percepciones sobre el SNCI. En particular, a escala del nivel nacional se percibe que el sistema sólo cumple con funciones para fortalecer la coordinación y articulación, mediante la transferencia de conocimientos e información; mientras que, por lo relacionado con el nivel territorial, la visión del SNCI es la que genera una carga burocrática sin contar con una clara promesa de valor. Efectivamente, para las entidades locales no es tan claro lo que reciben más allá de información que se les da para ayudar a mejorar la financiación de sus proyectos.

3.6.3 Alineación

A partir de los sondeos, la alineación fue una de las dimensiones de la Declaración de París que se estima que más mejoró gracias al proyecto.

En general, las acciones del proyecto que aportan a esta dimensión de la Declaración son las siguientes:

1. Taller de Uso de Sistemas Nacionales
2. Manual de Gestión de la Cooperación Internacional

En alguna medida, de forma indirecta los Encuentros del SNCI también son una forma de aumentar la alineación. Además, hay que notar que los comités departamentales de coordinación de la cooperación internacional del SNCI, que llevan a cabo los enlaces territoriales de APC-Colombia, son otra forma de aumentar la alineación de la cooperación.

Vale la pena mencionar que, según algunos de los cooperantes del SNCI, la actual alineación se puede justificar con respecto al cambio de gobierno y a una mayor sinergia entre la visión política del gobierno nacional y la de los cooperantes. En este sentido, varios actores mencionaron que diferentes cooperantes europeos han aumentado los esfuerzos, sobretodo a nivel nacional, para poderse alinear con las estrategias nacionales. Finalmente, para el donante del proyecto, tanto la ENCI como la reestructuración de Acción Social contribuyeron a los procesos de alineación.

3.6.4 Gestión por resultados

Según los entrevistados, esta fue la dimensión que menos se abordó a través del proyecto.

Las acciones¹⁸ del proyecto encaminadas a mejorar la gestión por resultados son:

1. El Curso Virtual en gestión de cooperación internacional
2. El informe de rendición de cuentas
3. Las consultorías sobre el sistema de monitoreo y evaluación de la cooperación Sur-Sur y de la cooperación internacional

Con respecto a las entrevistas efectuadas, en materia de gestión por resultados no se nota mucho progreso en los últimos dos años por parte de los actores. En general, a partir de los datos obtenidos, es posible establecer que las actividades que se realizaron en el marco del proyecto no lograron impactar lo suficientemente la gestión por resultados. La matriz de monitoreo y seguimiento de los proyectos no tiene un lugar a nivel institucional. Adicionalmente, hasta este año se estableció, a través de una consultoría, que el monitoreo y evaluación de la cooperación internacional sería parte de la misión de APC-Colombia. Hay que agregar que actualmente dentro de la APC-Colombia existen unos indicadores del Plan de Desarrollo para la medición de su impacto, aunque son muy macro y no dan cuenta de los avances reales de la agencia.

¹⁸ Además de las acciones que hacen directamente parte del proyecto, también se debe rescatar que a diferencia de sus antecesores, APC-Colombia y AECID optaron por adelantar una evaluación final de proyecto, algo considerado como buena práctica en gestión por resultados.

Además de esto, en el marco del SNCI vale la pena mencionar que uno de los entrevistados mencionó que APC-Colombia normalmente no da apoyo técnico para el mejoramiento de la formulación de los proyectos y, por ende, no tiene mecanismos para contribuir a aumentar el enfoque de resultados de los mismos.

Finalmente, valdría la pena mencionar que la gestión interna de APC-Colombia sobre los proyectos que ejecutan es poco eficiente, dado que carecen de un sistema de monitoreo y evaluación propio y en este sentido no utilizan un enfoque de gestión por resultados. Problemas como la baja ejecución presupuestas y las dificultades para trabajar más de cerca con la Dirección administrativa, presentan evidencia que corrobora lo presentado por los actores en este sentido.

3.6.5 Responsabilidad Mutua

A partir de los sondeos efectuados, los actores consideran que la responsabilidad mutua aumentó gracias al proyecto.

Aún así, analizando las acciones del mismo, la única que contribuyó directamente a esta dimensión es la sesión de rendición de cuentas de la cooperación internacional. Por otro lado, otras actividades como el mecanismo de coordinación de la cooperación internacional para la atención integral y reparación de víctimas y las dos consultorías sobre buenas prácticas de los fondos agua y leche, tenían la intención de provocar un impacto potencial entorno a mecanismos de coordinación entre cooperantes y estado alrededor de macro temas. Para así contribuir en la creación de sistemas de monitoreo y evaluación compartidos.

A partir de las entrevistas es posible identificar que la responsabilidad mutua es una de las dimensiones que representan debilidad.

La responsabilidad mutua fue vista desde dos componentes por parte de los actores.

En primer lugar, como **accountability**, se presentaron observaciones en cuanto a que se debería aumentar el seguimiento y el monitoreo a proyectos y a la cooperación internacional, para asegurar la transparencia y la responsabilidad de la gestión. En este sentido no se percibió gran avance. De hecho, varios de los actores coinciden en afirmar que es necesario el desarrollo de mecanismos estables para hacer un seguimiento claro de la cooperación internacional que recibe el país.

En segundo lugar, lo analizaron desde la óptica de la **responsabilidad compartida**, en la cual las entrevistas dan cuenta de un mejoramiento. Por lo menos la mitad de los entrevistados mencionaron como hay una relación paritaria entre el Estado colombiano y los cooperantes. Este proyecto de fortalecimiento institucional resulta ser una demostración constante de la relación paritaria y de confianza que existe entre AECID y APC-Colombia.

Bajando al nivel local, la relación con los cooperantes cambia bastante y, como lo sostienen varios actores, los cooperantes para las mayoría de las entidades descentralizadas siguen siendo más una fuente de financiación, que un socio conjunto.

Por lo que tiene que ver con las organizaciones de la sociedad civil, es interesante notar que según uno de los actores entrevistados, la crisis de la cooperación influye en que las organizaciones se vuelvan implementadoras de programas estatales, lo cual les hace perder su rol de observadores.

La responsabilidad mutua según el equipo evaluador es uno de los componentes que debe ser más fortalecido. El tema de la responsabilidad mutua resulta ser particularmente importante y, para poderlo implementar de manera correcta, es necesario fortalecer las capacidades de monitoreo y evaluación de todas las personas que trabajan y ejecutan proyectos¹⁹.

¹⁹ Esto resultaría de particular importancia para APC-Colombia y AECID, en el caso de consolidarse en Colombia un eventual escenario de post-conflicto.

4 Complementariedad del proyecto con otros proyectos de la AECID, su coherencia e integración en el programa país de la cooperación española en Colombia

4.1 Prioridades sectoriales y geográficas de la cooperación española

En general, respecto al tema de los enfoques diferenciales y las prioridades sectoriales, es importante hacer la salvedad, como lo enuncia el donante en la entrevista, que este es un proyecto de fortalecimiento institucional, razón por la cual desde el documento de formulación y a lo largo de la ejecución no se priorizan las estrategias sectoriales y geográficas, sino que apunta al fortalecimiento técnico de la institución. Esto explica la razón por la cual el proyecto no cumplió a cabalidad con las prioridades sectoriales y geográficas de AECID.

4.1.1 Prioridades sectoriales

El consolidado de datos que se recogen desde la documentación evidencian que 2 de las 27 metas, las cuales responden al cumplimiento del primer resultado, están alineadas con las prioridades sectoriales:

- La publicación de las buenas prácticas para la gestión del Fondo de Agua, alude a la estrategia sectorial sobre Agua y Saneamiento Básico
- La consultoría para la Gestión de un Mecanismo de Coordinación de la Cooperación Internacional para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas corresponde a la prioridad sectorial de la AECID sobre Construcción de paz

4.1.2 Prioridades geográficas

La priorización de las zonas geográficas también es para el donante un elemento importante para la cooperación en Colombia. Por ello, AECID desde su Marco de Asociación País ha establecido que en Colombia los departamentos de Nariño, Cauca, Valle del Cauca, Chocó, Bolívar, Antioquia, Sierra Nevada de Santa Marta y Bogotá D.C. son prioridades geográficas²⁰.

Con lo anterior y a partir de la documentación, se logra evidenciar que en general el proyecto respeta las prioridades geográficas de AECID, aunque no hace énfasis en esas, debido a su naturaleza de fortalecimiento institucional. En particular, durante el desarrollo de la meta de los encuentros COL-COL, las mesas para el intercambio de experiencias y buenas prácticas entre los territorios, se llevaron a cabo entre las Gobernaciones del Magdalena, la Capital y las oficinas territorial del Ministerio del Trabajo de los departamentos del Cauca Y Nariño; y entre la Secretaría de Salud de Bogotá, y la Secretaría de Salud de Tumaco, Nariño. A partir de esta actividad fueron particularmente

²⁰ Se incluyen todos los departamentos incluidos en el MAP en cuanto, a pesar de que en los términos de referencia de la evaluación solamente se priorizan algunos de estos, el indicador relativo a las prioridades geográficas de esta evaluación es 2.1.2. No. de acciones que se ejecutaron en las zonas geográficas priorizadas por AECID.

beneficiados dos de los territorios priorizados, Nariño y Cauca. El Encuentro del SNCI de 2011 fue desarrollado en Pasto, con grandes beneficios para el departamento de Nariño.

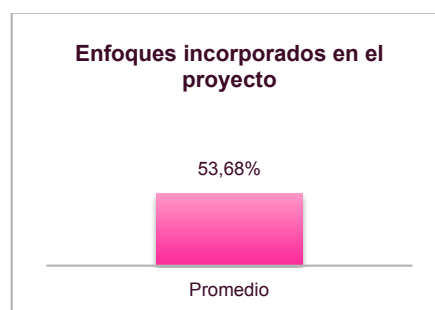
Finalmente el Encuentro del SNCI de 2013 fue desarrollado en Bogotá D.C., otro de los departamentos priorizados en el marco del MAP.

4.2 Enfoques diferenciales

AECID, dentro de sus estrategias de cooperación, ha establecido la importancia de incluir enfoques diferenciales como la sostenibilidad ambiental, protección ambiental, construcción de paz y género en desarrollo, dentro de sus proyectos y acciones. Por esta razón, en el documento de formulación se evidencia la necesidad de incorporar por lo menos dos de estos enfoques, el enfoque de género y de medio ambiente.

Desde la información recolectada mediante las entrevistas con los actores involucrados vale la pena resaltar que varios mencionaron que en el marco de los encuentros del SNCI, los temas abordaron en particular el de género. Otras actividades con enfoque diferencial fueron señaladas por los actores, por ejemplo, los encuentros COL-COL, que fueron organizados alrededor de temas como género y empleo juvenil. Específicamente uno de los actores de las entidades territoriales puntualizó que en el Curso Virtual también se dictaron clases sobre enfoques diferenciales. En el mismo sentido, los sondeos muestran que los temas de enfoque diferencial se involucraron medianamente en la ejecución de las actividades.

Gráfico 5 Enfoques incorporados en el proyecto



Finalmente, hay que notar cómo el enfoque de construcción de paz fue incluido en la ejecución del proyecto mediante la consultoría sobre buenas prácticas intitulada “Construcción de paz: qué es y qué se entiende por ello, con la mirada puesta en Colombia” y el informe “Metodología para implementar un Mecanismo de Cooperación Internacional para la Atención y Reparación Integral a Víctimas”.

Además, en la consultoría “Sistematización de experiencias del Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento de la Cooperación Española en Colombia, con relación a la gestión, coordinación y mecanismos de gestión del mismo” cumple con el enfoque de

medio ambiente incluido desde el documento de formulación del proyecto.

Por lo anterior, es correcto concluir que 7 de las 14 metas financiadas por AECID cuentan con la inclusión de enfoques diferenciales. En particular, el enfoque de género, medioambiental y de construcción de paz se utilizaron en la ejecución de las actividades. De todas formas, tal y como lo definió el donante del proyecto en una entrevista, la inclusión de enfoques prioritarios no constituía una prioridad temática para el cumplimiento de los objetivos y los resultados del proyecto en su ejecución.

4.3 El proyecto como un modelo válido para mejorar la eficacia de la cooperación internacional

Como lo marca el IV Plan Director de la cooperación española, los 5 objetivos de eficacia para que un proyecto se identifique como modelo válido para mejorar la eficacia de la cooperación internacional resultan ser:

- ✓ Incorporación del enfoque de resultados
- ✓ Incorporación de un enfoque de fortalecimiento de capacidades
- ✓ Garantía de transparencia y la rendición de cuentas
- ✓ Utilización de modalidades eficaces
- ✓ Favorecimiento de las relaciones entre actores

4.3.1 Enfoque de resultados

Con respecto a este indicador, un análisis exhaustivo del mismo está recogido en la sección 3, primer apartado, donde se resumen las reflexiones del equipo evaluador alrededor del análisis de resultados y objetivo específico del proyecto. Hay que agregar a éste que, al realizar la evaluación, el equipo evaluador tuvo que hacer una reconstrucción del proyecto para entender de qué manera se había ejecutado. Este hecho es representativo de las dificultades encontradas para estudiar los progresos e impactos del proyecto a través de la documentación del mismo. Por lo general, se podría concluir que el enfoque de resultado está generalmente poco presente en el proyecto y por lo cual, se reitera la importancia de que en futuros proyectos se cuente con indicadores de éxito claros y medibles, al igual que cronogramas de trabajo más definidos y estrictos.

4.3.2. Incorporación de un enfoque de fortalecimiento de capacidades

El proyecto demostró a todas luces la importancia de incluir a plenitud este enfoque. Se resaltan en particular las siguientes acciones que contribuyeron a aumentar la capacidad institucional de APC-Colombia:

- Consultoría para “Orientar la implementación de un Mecanismo de Coordinación de la Cooperación Internacional para la Atención y Reparación Integral a Víctimas”
- IX Encuentro del Sistema Nacional de Cooperación
- X Encuentro del Sistema Nacional de Cooperación
- Curso virtual de "Gestión de proyectos de cooperación internacional"

- Programa curricular en el tema de política exterior y cooperación internacional para el desarrollo
- Encuentros COL-COL
- Consultoría para “Asesorar y elaborar una propuesta metodológica para la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, APC-Colombia, en la definición de su alcance y el rol frente al seguimiento, monitoreo o evaluación de la cooperación internacional en el país”

La revisión de entrevistas además da cuenta sobre el fortalecimiento de capacidades institucionales y organizacionales, más como intercambio de experiencias y capacidades de articulación. Más de uno de los actores entrevistados menciona que se fortalecen las capacidades territoriales.

Se puede concluir que el proyecto si tuvo un enfoque de fortalecimiento de capacidades y que sobretodo se enfocó en capacidades organizacionales de las entidades y en capacidades individuales de funcionarios. Con respecto a esas últimas, hay que sugerir que puntualmente podría no ser la modalidad más eficaz de transferir conocimientos debido a la falta de capacidad instalada que éstas dejan en las entidades, visto el alto porcentaje de rotación presente especialmente a nivel territorial.

4.3.3 Informes de progreso

En el marco del proyecto se adelantaron sesiones de rendición de cuentas. Sin embargo, es indispensable indicar que los informes de progreso sobre el proyecto tienen muchas oportunidades de mejora:

1. No eran documentos públicos. Hacia el futuro este es un elemento importante a considerar a la luz del fortalecimiento
2. La calidad de los informes y el formato mismo de los documentos no es exhaustivo y no permite hacer un seguimiento a los avances que se dan en el marco del proyecto
3. No fueron informes periódicos. Por ejemplo ambos informes de seguimiento se realizaron en el curso del 2013, el primero abarcando el periodo de 2011 a 2013 y el segundo el periodo de finales de 2013.

4.3.4 Cumplimiento de los criterios de Ayuda Programática (Plan Director 2013-2016)

A través de la revisión documental se encontraron evidencias sobre el cumplimiento de los diferentes criterios de Ayuda Programática, es decir:

- ✓ El socio u organización local ejerce el liderazgo del programa apoyado por los donantes

Desde el análisis documental se puede establecer como APC-Colombia ejerció un rol de liderazgo respecto al tema de gestión y coordinación de los mecanismos y la agenda de cooperación en los territorios.

✓ Existe un programa comprensivo y un marco presupuestario únicos

A partir del análisis que se puede hacer del documento de formulación del proyecto es posible afirmar que aunque existe un plan de ejecución del proyecto, este es bastante vago y general. El cronograma que presenta el documento de formulación tiene una secuencia pero no es específico respecto a las fechas en las que se deben ejecutar las actividades. El desglose de actividades es muy general, por consiguiente más que presentar actividades concretas muestra ser un marco general de acción para encaminar una actividad específica. En el mismo sentido la coherencia entre las actividades y el presupuesto es muy vaga y al no tener claridad sobre qué iniciativas se deben desarrollar en cada actividad tampoco hay claridad sobre el costo específico de cada una de las metas dentro de cada actividad. Respecto al Plan Operativo Anual del proyecto, aunque éste muestre ser un documento más desglosado y completo, como ya se indicó, el proyecto carece de un marco lógico completo, que incluyera indicadores de ejecución, de resultados y de impacto, fuentes de verificación, análisis de riesgos/supuestos y condiciones previas. Lo anterior permite que haya demasiada flexibilidad en la coordinación y ejecución de actividades y por ende falta de organización y claridad desde un principio tanto en el programa como en el presupuesto.

✓ Hay un proceso formal de coordinación entre donantes y de armonización de procedimientos en al menos dos de los siguientes aspectos: informes, presupuestos, gestión financiera y adquisiciones

Por lo que tiene que ver con el proceso formal de coordinación con donantes, se entiende de los documentos que se realizaron reuniones formales entre AECID y la agencia, aunque no se encontraron actas de las reuniones ni evidencias de acciones que se formalizaron a través de ese canal. Por lo que concierne la armonización de procedimientos, es posible afirmar que informes, presupuestos, gestión financiera y adquisiciones no fueron acciones duplicadas en la mayoría de los casos y que, por eso hubo coordinación alrededor de este tema.

✓ El apoyo al programa usa al menos dos de los sistemas locales: diseño del programa, implementación del programa, gestión financiera, y seguimiento y evaluación

Por otro lado, en cuanto al uso de los sistemas locales es evidente que la implementación del proyecto hace uso de la institucionalidad existente en el país. De esta manera, mediante APC-Colombia y Cancillería se implementa todo el proyecto para lograr la consecución del objetivo de fortalecer del Sistema Nacional de Cooperación Internacional. Adicionalmente el diseño del proyecto demuestra en cierta medida estar alineado con sistemas locales de política en materia de cooperación internacional y política exterior²¹.

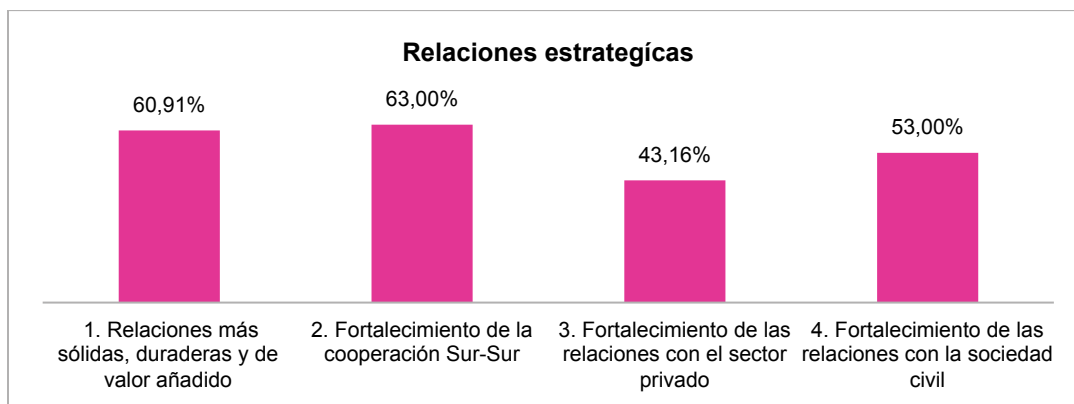
²¹ Sobre este tema véase el apartado “Articulación del proyecto con Plan Nacional de Desarrollo y Estrategia Nacional de Cooperación Internacional”, el capítulo 3.

4.3.5 Relaciones más estratégicas entre los actores implicados

En el marco de este indicador se efectuó un doble análisis, con base en las indicaciones contenidas en el marco del IV Plan Director de la cooperación española. En primer lugar se analizó de qué manera el proyecto había contribuido a la creación de relaciones más sólidas, duraderas y de valor añadido. En segundo lugar, se examinó de qué manera el proyecto había contribuido a la promoción de la cooperación Sur-Sur y a la participación de la sociedad civil y del sector privado.

Como se puede notar en la gráfico de abajo, a partir de los sondeos efectuados, para los actores, las relaciones entre actores del SNCI se volvieron más sólidas, duraderas y de valor añadido. Además la cooperación Sur-Sur también se ha fortalecido durante los últimos años. Se puede notar que, en general, las relaciones con el sector privado y las relaciones con la sociedad civil, según los actores, han aumentado aunque en menor proporción respecto a las relaciones entre actores del sistema y a las relaciones entre actores de la cooperación Sur-Sur.

Gráfico 6. Relaciones estratégicas entre actores



a. Relaciones más sólidas, duraderas y de valor añadido entre actores del SNCI

Con respecto a la creación de relaciones más sólidas, duraderas y de valor añadido entre actores del SNCI, desde la revisión documental, se aprecia que los encuentros del SNCI son escenarios que promueven la interacción y la relación entre los diferentes actores que trabajan alrededor de la cooperación internacional y que forman parte del SNCI. Asimismo, los dos espacios de transferencias de experiencias COL-COL son una evidencia clara sobre el fortalecimiento y la existencia de relaciones estratégicas entre los actores del sistema. Es decir, el hecho de que unos territorios compartan y transmitan experiencias satisfactorias a otros territorios, permite que buenas prácticas se repliquen entre los territorios además de promover la interacción y las alianzas entre los actores.

Las entrevistas efectuadas confirman la importancia de estos espacios. En particular, para los implementadores del proyecto, se consolidaron relaciones más sólidas, aunque manifiestan que los procesos son altamente personalizados y dependen de gestiones de individuos concretos. Los canales de comunicación se debilitan con el cambio de personal; percepción que fue compartida por uno de los enlaces territoriales

entrevistados. Por su parte, los donantes reconocen un mejoramiento de la coordinación entre implementadores y donantes. Igualmente afirman que ha habido un enriquecimiento y fortalecimiento del diálogo alrededor de los comités departamentales de cooperación internacional. Los enlaces territoriales coinciden en que el contacto entre los distintos actores ha mejorado mediante la implementación de estrategias de retroalimentación como los encuentros COL-COL y los encuentros del SNCI.

b. Promoción de la cooperación Sur-Sur

Por otro lado, la importancia que en cierta medida se le dio a la promoción de asuntos de cooperación Sur-Sur se evidencia en la realización de metas del proyecto como los lineamientos de cooperación Sur-Sur, la implementación de un programa curricular en el tema de política exterior y cooperación internacional para el desarrollo en asociación con la Academia Diplomática de Colombia y el evento de gestión de la cooperación internacional por países de América Latina. No obstante más allá de estas actividades, no existe evidencia más contundente para poder demostrar de qué manera mejoró la relación entre actores de la cooperación Sur-Sur.

Finalmente, por lo que concierne el fortalecimiento de relaciones entre actores de la cooperación Sur-Sur, los espacios que se han creado en el marco de este resultado parecen no haber contribuido plenamente en este sentido y por lo tanto se revela necesario para proyectos futuros, fortalecer y enfocarse más en este componente.

c. Participación de la sociedad civil y del sector privado.

Por lo que concierne las relaciones con organizaciones de la sociedad civil y del sector privado, los mismos espacios de los encuentros del SNCI adicionalmente propiciaban diálogos e intercambio de experiencias entre los distintos actores como la sociedad civil, entidades del nivel central, territorios, cooperantes, expertos y académicos, al igual que el sector privado. Lo anterior podría resultar en el fortalecimiento de las relaciones estratégicas entre varios de los actores. De esta manera, hacia el futuro los encuentros permitirían la creación de alianzas entre los distintos actores alrededor de prioridades temáticas y sectoriales específicas.

Desde las entrevistas, entre los espacios de intercambio con estos actores se destacan los comités de coordinación departamentales, en los cuales hay participación sobre todo de la sociedad civil. A nivel nacional existe una crítica por parte de diferentes actores con respecto a la exclusión de la sociedad civil del SNCI. En efecto, varios actores puntualizaron cómo la relación entre Acción Social y la sociedad civil era más estrecha que la actual relación del sector con APC-Colombia.

Finalmente se reconoce la existencia de un enfoque fuerte para crear escenarios para relaciones más estratégicas. Aunque, en el caso de las relaciones entre actores del SNCI, con la sociedad civil y con el sector empresarial hacen falta espacios más oficiales y menos informales, en aras de poder asegurar la sostenibilidad de las relaciones hacia el futuro.

4.4 Valores agregados que el proyecto aportó al fortalecimiento de la cooperación España-Colombia

Respecto al fortalecimiento de la cooperación entre España y Colombia hay dos ideas generales. Por una parte, como bien expresan los actores entrevistados, el proyecto contribuye al proceso de fortalecimiento de la cooperación entre esos dos países por sí mismo. Por ejemplo, los actores subrayaron cómo, en el marco del proyecto, se generaron propuestas de posibles mecanismos a establecerse, sin embargo en la práctica no se evidenció la implementación de ninguno de esos mecanismos. Aunque las respuestas de los actores intentan dar luces frente a este tema, el equipo evaluador pudo establecer que en este caso no es posible medir el impacto y la magnitud del aporte que hace el proyecto puntualmente.

Por otra parte, desde el proceso de implementación de las actividades y dada la naturaleza del proyecto como tal, es posible concluir que aunque es clara la confianza que muestra tener AECID hacia APC-Colombia en la gestión de este proyecto, aún hay algunos retos que se deben confrontar. Los vacíos que se identifican en materia del fortalecimiento entre España y Colombia derivan de la falta de seguimiento y de documentación que se le ha hecho a los proyectos previos. Lo anterior no permite identificar el valor agregado de las acciones, ni tampoco los cambios registrados y como lo mencionaron los actores que no se hayan implementado mecanismos nuevos.

Se resalta, en el marco de la evaluación del proyecto, la existencia del Comité de seguimiento a la misma, el cual podría ser un primer mecanismo oficial para establecer en el marco de proyectos futuros.

5 Capacidad instalada en la APC-Colombia y en el SNCI, tras la finalización de ejecución de recursos AECID

En esta sección se describen los resultados relacionados con la capacidad instalada que el proyecto habría dejado en APC-Colombia y el SNCI. Para lograrlo, el equipo evaluador recogió evidencia que permitiera responder a las siguientes cinco preguntas:

- Si el proyecto aportó a las prioridades de Desarrollo de Colombia
- Si el proyecto contribuyó al fortalecimiento de la institucionalidad de la cooperación internacional en Colombia y si impactó a las entidades que conforman el SNCI
- Si el proyecto contribuyó a mejorar el trabajo de cooperación internacional de las entidades públicas colombianas
- Si el proyecto es sostenible
- Si el proyecto estuvo bien relacionado con otras iniciativas de fortalecimiento de la institucionalidad de la cooperación internacional en Colombia

5.1 Prioridades de desarrollo en Colombia

A partir de las entrevistas la mayoría de los actores están propensos a decir que hubo contribución por parte del proyecto a las prioridades del PND, aunque a nivel temático no se trataron mucho los temas prioritarios de éste. Como bien expresan los actores respecto a la correspondencia con la ENCI, el proyecto especialmente le apuntó al componente de la cooperación Sur-Sur, ya que está priorizado en la estrategia. La actividad COL-COL fue señalada como una contribución a la cooperación descentralizada, siendo este uno de los pilares de la ENCI. Es importante mencionar que lo anterior va de la mano con lo que anteriormente se ha mencionado sobre la finalidad del proyecto.

De esta manera, las conclusiones de las entrevistas confirman nuevamente lo que se afirma en la sección 4 del presente informe.

5.2 Fortalecimiento de la institucionalidad de la cooperación internacional en el país

Se analizará en qué medida los resultados del proyecto aportan de manera significativa en contribuir al fortalecimiento de:

- ✓ Capacidad administrativa (entendida cómo recursos humanos y organizacional)
- ✓ Instrumentos de política y arreglos institucionales

- ✓ Capacidad política²² (relacionamiento con otros actores estatales y actores de la sociedad civil)

5.2.1 Capacidad administrativa

Se pudo notar que el proyecto no contempló la inclusión de temas administrativos a excepción del manual de uso de sistemas nacionales y del manual de gestión de la cooperación, los cuales pueden ser considerados un valor agregado importante en el marco del mismo. Esto, puesto que pudieron fortalecer la capacidad de APC-Colombia y de diferentes entidades que trabajan en el sector.

Por otro lado, la evidencia recogida permite concluir que desde el punto de vista de las capacidades administrativas, el proyecto no ha contribuido significativamente a fortalecerlas. Mientras existe personal técnicamente cualificado en calidad de enlaces de cooperación y que se ha capacitado en el marco del proyecto, existe poca constancia y alta rotación de personal, lo cual dificulta la sostenibilidad de los procesos administrativos. Incluso, muchas entidades —tanto sectoriales como territoriales— puntualizaron que las capacitaciones y retroalimentaciones puntuales sobre la parte técnico administrativo de los proyectos serían uno de los valores agregados que podría tener el SNCI hacia el futuro. De igual modo, el poco personal previsto encargado del SNCI, hace que haya ausencia de retroalimentación de los proyectos e insuficiente coordinación ante las necesidades territoriales. En general, se observa que el personal que necesita para cumplir con la totalidad de funciones que está desarrollando APC-Colombia debería ser mucho mayor del que actualmente está trabajando en la entidad y esto es válido sobretodo por lo que concierne la coordinación de SNCI.

Por lo anterior, parecería que para fortalecer las capacidades administrativas de APC-Colombia y el SNCI se requeriría de un componente específicamente dedicado a ello, desde donde aumentar el personal que se encarga del SNCI y capacitarlos específicamente en la parte administrativa del mismo para que los actores que quieren utilizarlo sepan como hacerlo.

5.2.2 Arreglos institucionales

Por lo que concierne los arreglos institucionales al sistema, según la definición dada por el Banco Mundial, las diferentes dimensiones de los mismos que hay que analizar en el marco de esta categoría son:

- Claridad de los objetivos

A partir de la información disponible en la página web²³ del Sistema Nacional de Cooperación Internacional es posible evidenciar la existencia de un vacío en la claridad de la misión del SNCI. Aunque es posible entender su definición como un “mecanismo articulador de la Cooperación pública y privada que recibe y otorga Colombia”, es una descripción muy general y vaga del objetivo específico del sistema. Este tema es crucial, porque define gran parte de los flujos y actores del sistema. ¿Es el SNCI exclusivamente

²² Huerta, Angélica Rosas. “Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional”

²³ www.snci.co

para una eficaz recepción de cooperación internacional? ¿Se debe utilizar para la oferta de cooperación?, ¿Se debe enfocar exclusivamente en cooperación internacional o también en la nacional? Estas son algunas de las posibles preguntas que la falta de una definición específica y formal puede dejar para el SNCI y sus actores.

- Claridad en liderazgo

Otro punto importante para incluir es la relación que existe entre la Cancillería y APC-Colombia en materia de cooperación Sur-Sur. En particular, desde un análisis del decreto de creación de APC-Colombia y su comparación con las funciones de Cancillería, resulta claro como no hay una repartición clara de las funciones de coordinación de la cooperación Sur-Sur. Esto puede ser una explicación a las dificultades de ejecución de las actividades del segundo resultado del proyecto.

- Claridad en derechos y responsabilidades de los actores

Aunque los informes de Gestión de la cooperación de APC-Colombia para 2011 y 2012 muestran que se desarrollaron instrumentos para contribuir a la eficacia y eficiencia de los actores del SNCI en materia coordinación financiera, técnica, legal y fiscal, el SNCI aún carece de una definición clara de las responsabilidades y los derechos de los diferentes actores que integran el sistema (sectores, cooperantes, territorios, academia, sector privado y sociedad civil). Aunque los incluye, las entrevistas evidenciaron varias instancias de distorsión entre las expectativas de los diferentes actores frente a sus roles y los roles de los demás, especialmente la sociedad civil, la academia y el sector privado que se ha dejado un poco de lado²⁴.

- El logro de los resultados, la eficiencia operativa y los incentivos para el cumplimiento

La gestión por resultados y el logro de los mismos es un componente débil dentro del sistema. Mientras éste carezca de unos objetivos específicos claros resultará difícil el establecimiento de unos resultados esperados, por lo tanto las acciones y actividades ejecutadas no necesariamente estarán encaminadas ni articuladas con un objetivo, dando espacio a la falta de coordinación.

La debilidad de la eficiencia operativa resulta clara en cuanto el SNCI no tiene disponibilidad de recursos para asegurar el desarrollo de actividades, lo cual significa que la eficiencia operativa del mismo está completamente relacionada a proyectos de fortalecimiento institucional o proyectos de inversión.

Finalmente, conviene indicar la necesidad de revisar la “promesa de valor” o incentivos para que los distintos actores participen dentro del SNCI. Según las entrevistas efectuadas a los enlaces territoriales, para motivar a las entidades a participar en el SNCI se envían convocatorias de proyectos, aunque esto no entra a ser parte de las funciones que estos deberían desarrollar. Lo anterior, primeramente refleja una “promesa de valor” limitada, frente a la carga burocrática que se percibe a nivel territorial y en segundo lugar

²⁴ Grasa, R. La Cooperación Internacional para el Desarrollo en Colombia: Una visión orientada hacia el futuro. Colombia, 2014.

es contraproducente con la idea de que la cooperación internacional no debe sólo ser concebida como financiera. Lo último, dado que se prometen fuentes de cooperación financiera y parecería que eso es el principal valor agregado que el SNCI puede entregar e ignorando el verdadero potencial de la cooperación.

• Coherencia y legitimidad

Los reglamentos internos de funcionamiento del SNCI no parecen estar institucionalizados, al menos de manera formal. Por ende, resulta difícil encontrar una fuente reglamentaria de legitimidad del mismo que también sirva de guía para todos los actores del sistema. En este sentido, la legitimidad del SNCI, dado que no se encuentra institucionalizada a través de un decreto, depende sencillamente de la relación que los actores tienen con APC-Colombia, lo cual no aporta a la sostenibilidad del sistema. A partir de esto, resulta clara la falta de coherencia en la utilización y comprensión del sistema por parte de los diferentes actores, como lo revelan las entrevistas a las entidades territoriales, donde se afirma reiteradamente cómo el sistema, según ellas, debería aportar recursos de cooperación y cómo actualmente no lo está haciendo.

Además, en el marco del mismo proyecto hubo diferentes factores poco claros sobre el funcionamiento de la agencia, por ejemplo qué rol iba a tener cada dirección frente a la ejecución y al seguimiento del proyecto y qué rol iba a tener la Cancillería frente al mismo. Esto demuestra una falta de coherencia general frente al proyecto y a los roles ocupados por cada entidad ante su coordinación.

• Facilidad de administración y la viabilidad financiera

En cuanto a la capacidad administrativa, cabe decir que no hay información ni evidencia suficiente para evaluar la efectividad y eficacia de los procesos ni la facilidad administrativa. Por lo que concierne a la viabilidad financiera, esta será particularmente difícil de lograr si el SNCI no tiene a disposición un presupuesto institucional con el cual poder ejecutar actividades. En particular, resulta necesario que el SNCI tenga la capacidad para poder formular y ejecutar proyectos, y aumentar de esta manera los intercambios de información y conocimiento técnico entre los actores que hacen parte del mismo. Efectivamente, algunas de las actividades más destacadas del proyecto, como los encuentros COL-COL, no se podrían volver a organizar por dificultades administrativas.

• Comunicaciones y mecanismos de coordinación

Aunque, de cierta manera, los encuentros del SNCI pueden entenderse como mecanismos de comunicaciones, resulta clave que el sistema desarrolle más espacios y mecanismos de diálogo y concertación para la generación de sinergias entre los actores que lo componen. Esto debe tener el propósito de aumentar la articulación en la coordinación y, por lo tanto, el fortalecimiento institucional, lo cual es primordial dado que la comunicación permite el crecimiento, el logro de los resultados y el fortalecimiento del sistema y sus actores. En este sentido, la observación del equipo evaluador da la

impresión de encontrarse frente a un sistema con características no aptas para permitir las sinergias y proactividad: alto grado de centralización de las comunicaciones e iniciativas en una entidad que no cuenta con todo el cuerpo humano requerido para agilizar, comunicar, decidir y actuar a los volúmenes o velocidades que los demás actores lo requieren.

Bajo una misma línea, también es evidente el vacío que hay frente a los mecanismos de coordinación y los comités departamentales. A la fecha, el SNCI bajo la coordinación de APC-Colombia, ha logrado crear y reactivar 35 mecanismos territoriales de cooperación, 12 mecanismos y estrategias multisectoriales y 15 comités sectoriales. Sin embargo, la información recogida en esta evaluación sugiere que no todos los pertenecientes a estos mecanismos están permanentemente activos y que además tienen un alto nivel de dependencia en la intervención de APC-Colombia. Lo anterior genera frustraciones para los actores sectoriales y territoriales que pretenderían poder avanzar a distintos ritmos. Por ende, la iniciativa parecería siempre surgir de la agencia, cuando las ideas e innovación puede que se encuentren más presentes por fuera de ésta.

• Adaptabilidad de anticipar y responder al cambio

La poca adaptabilidad de anticipar y responder al cambio del SNCI se evidencia sobre todo en el cambio de gestión de Acción Social a APC-Colombia. Como el SNCI depende fundamentalmente de la coordinación de la agencia, cuando se efectuó el cambio institucional, la definición del sistema cambió y los actores participantes también. En este sentido, el sistema demostró comportarse no como una entidad que puede reвер y sobrevivir a los cambios sino como un sistema totalmente dependiente de la agencia.

Esto, principalmente por la falta de institucionalización formal del mismo y de sus mecanismos internos, lo cual no permite que el sistema pueda actuar como una organización independiente de la agencia que no dependa de tres diferentes direcciones institucionales y, de esta manera, efectuar una ágil toma de decisiones y responder al cambio.

De manera directa, el proyecto aportó a mejorar los arreglos institucionales a través de la herramienta de planificación estratégica, la consultoría de monitoreo y evaluación, y los lineamientos de cooperación sur-sur. Todas estas metas apuntan a clarificar la misión, los derechos y las responsabilidades de los actores al logro de los resultados. A pesar de esto, la información recolectada permitió conocer que las herramientas y consultorías efectuadas todavía no se han utilizado en la práctica, ni han derivado en medidas concretas de mejora a los arreglos institucionales.

5.2.3 Capacidad política

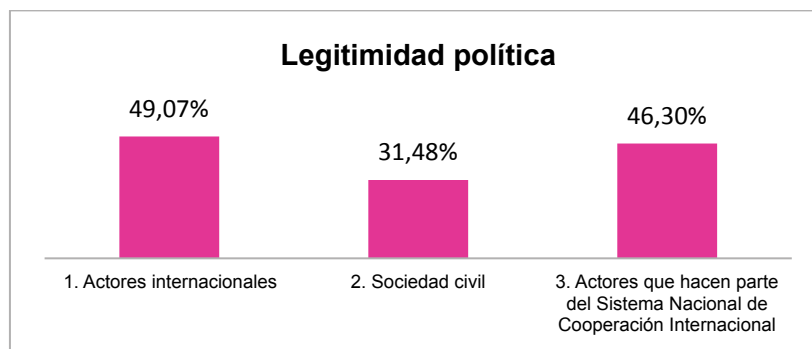
La definición de capacidad política utilizada se refiere en particular a tres dimensiones: (i) el aumento de actores políticos involucrados en el sistema (ii) el aumento de la

negociación en el sistema (iii) la aceptación de la distribución del poder por parte de los actores del sistema²⁵.

El análisis documental efectuado indica que de acuerdo al aumento de los actores políticos involucrados en el sistema y el incremento de negociación, los encuentros del SNCI y del COL-COL eran los espacios en los cuales más se contribuyó al aumento de actores políticos involucrados en el sistema y se logró negociación entre estos diferentes actores. A pesar de esto, ambas actividades no tienen una continuidad a lo largo del tiempo y, por eso, los actores no se sienten constantemente parte de un sistema si no que, esporádicamente intercambian contactos y negocian entre ellos.

Según el gráfico 6, el aumento de legitimidad política del SNCI ha sido valorado particularmente bien por parte de los actores. Efectivamente, bajo las percepciones de los actores se indica un aumento en la legitimidad política frente a los actores internacionales y a los actores que hacen parte del SNCI (entidades territoriales y sectoriales). En particular, las entidades territoriales fueron las que mejor juzgaron el aumento de legitimidad política del SNCI.

Gráfico 7. Legitimidad política



Por lo que concierne la aceptación de la distribución del poder por parte de los actores de SNCI, las entrevistas revelan que todos los actores son consientes del rol de coordinación del SNCI que tiene APC-Colombia.

En cambio, con respecto al liderazgo político de la cooperación Sur-Sur no resulta muy clara la distinción entre APC-Colombia y la Cancillería.

Además de esto, políticamente existen dificultades entre Cancillería y APC-Colombia en torno al liderazgo en asuntos de cooperación internacional en el país, lo cual deriva en dificultades para el proceso de fortalecimiento de la legitimidad política de APC-Colombia como organización coordinadora del SNCI ante los demás miembros del sistema.

²⁵ Huerta, Angélica Rosas. "Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional"

Las entidades centrales consideran que la capacidad política del SNCI es débil a pesar de la creciente adhesión de actores y el aumento de negociaciones; aunque no especifican la cantidad y naturaleza de las contribuciones del proyecto a este respecto. En línea con lo anterior, los cooperantes sostienen que persisten los problemas de coordinación y liderazgo de la institución, lo cual se traduce en gestiones confusas, debilidad política y ausencia de coordinación.

En particular, se concluye que hay espacio para trabajar más en mejorar la comunicación interna en la agencia, sobretodo en lo referente a la comunicación y articulación entre las distintas direcciones.

5.3 Instituciones colombianas en relación con la cooperación internacional

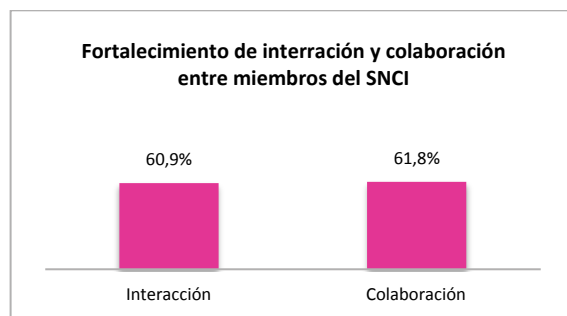
Esta dimensión se analizó a partir de tres aspectos distintos:

- ✓ Interacción y colaboración entre miembros de SNCI
- ✓ Cambios registrados en cuanto al desempeño de la cooperación internacional de las entidades descentralizadas
- ✓ Desempeño de las entidades descentralizadas en materia de cooperación internacional

La información recogida en las entrevistas da cuenta de cómo los actores, en general, notan un mejoramiento de las interacciones y de la colaboración entre los miembros del SNCI. La única respuesta opuesta se expresa con respecto a la débil participación de la sociedad civil en el SNCI.

Según los actores, tanto la interacciones entre miembros del sistema como la colaboración ha aumentado gracias al proyecto, como se puede notar en el gráfico 8. Los resultados son altos especialmente en lo relativo a las entidades territoriales y sectoriales, las cuales siendo las mayores beneficiarias del proyecto, estarían así expresando su satisfacción ante el mismo.

Gráfico 8. Fortalecimiento de interacción y colaboración entre miembros del SNCI

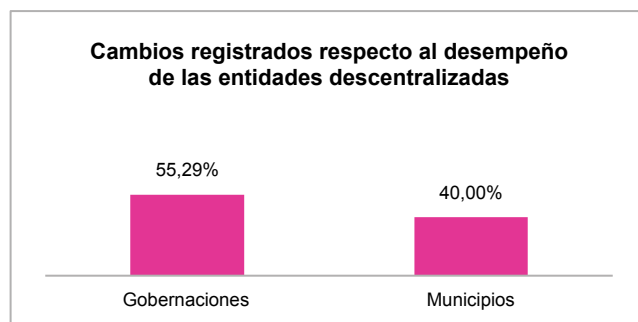


A partir de las entrevistas con respecto a los cambios registrados por parte del desempeño de la cooperación internacional de las entidades descentralizadas, la mayoría

de los actores están de acuerdo al afirmar que no ha cambiado mucho. En general, la mayoría de los actores coinciden en decir que el problema principal es que APC-Colombia fortalece solamente al enlace territorial y no a todo el personal de la alcaldía o del gobierno departamental. A nivel territorial hay poco conocimiento de los temas de cooperación y los encargados no hablan entre ellos para coordinarse.

Respecto a las respuestas recogidas mediante los sondeos, generalmente la percepción de los actores indica que hubo un fortalecimiento a nivel institucional mucho más alto de las gobernaciones que de los municipios. En este caso tanto los enlaces territoriales de APC-Colombia como las entidades territoriales mostraron puntajes bajos respecto a los municipios.

Gráfico 9. Percepciones frente a los cambios registrados en entidades territoriales



Finalmente, una pregunta abierta efectuada en los sondeos confirma que el proyecto desarrolló las capacidades de las entidades descentralizadas en materia de cooperación internacional, sobretodo a través de la entrega de herramientas para la gestión de recursos técnicos y financieros, la creación de los comités departamentales de cooperación internacional y los talleres de capacitaciones. En conjunto, la contribución del proyecto al fortalecimiento de la institucionalidad se evidencia mediante la colaboración e interacción de los actores del sistema, y la contribución hacia las instituciones especialmente de las gobernaciones. Sin embargo se ha contribuido mucho a través del fortalecimiento de capacidades individuales y poco al fortalecimiento organizacional.

5.4 Sostenibilidad

Es importante para la evaluación de este proyecto identificar, desde las percepciones de los actores, cuáles fueron las fortalezas y las debilidades que el proyecto presenta en materia de sostenibilidad.

En cuanto a las fortalezas, se observó que la sostenibilidad reside sobretodo en la creación de la institucionalidad en la praxis. El SNCI, según mencionan los actores, se ha puesto en práctica, ha entrado a ser parte del *modus operandi* de varias entidades y —aún cuando no todos tienen la misma definición y entendimiento sobre lo que es y hace el sistema—, es posible evidenciar que en cierta medida lo están utilizando. La APC-Colombia sirve como un flujo de información que nutre constantemente al SNCI; la existencia de una relación con entidades descentralizadas es un punto a favor, dado que

esto entra en las prácticas organizacionales. Finalmente los actores resaltan que actividades como las diferentes capacitaciones que se hicieron dirigidas a los funcionarios son una fortaleza para la sostenibilidad en cuanto se fortaleció el personal que se encarga del SNCI, especialmente a nivel territorial y que seguramente seguirá trabajando asuntos relacionados con cooperación internacional —aún si fuera en otras entidades—.

Un último punto recae en la existencia de oficinas de cooperación internacional en la amplia mayoría de departamentos y grandes ciudades del país. Como limitación de esta evaluación, infortunadamente fue imposible establecer cuántas de estas oficinas se crearon en función de las acciones propias de la APC-Colombia o si son resultado del SNCI.

En cuanto a las debilidades de sostenibilidad del proyecto, el problema recae en distintos factores: APC-Colombia no tiene cómo financiar estos proyectos, existe una falta de planeación de las actividades, una falta de definición del SNCI, prevalecen dificultades presupuestales para la ejecución, hay una evidente debilidad en los mecanismos de seguimiento y monitoreo y en particular una escasez de documentación del proceso y del registro y memorias de las actividades, y por último se encuentran debilidades de legitimidad política. También, a nivel puntual, es necesario mencionar que ni los encuentros del SNCI ni los encuentros COL-COL tiene una financiación garantizada hacia el futuro, lo cual puede poner en peligro la sostenibilidad de los mismos. De hecho falta un marco institucional que brinde seguridad al SNCI y a las actividades que hay que desarrollar en el marco de este a futuro.

Por lo anterior, a juicio del equipo evaluador aunque la sostenibilidad del proyecto tenga fortalezas —especialmente en lo referente al fortalecimiento de capacidades que resulta en el fortalecimiento del SNCI—, no se puede indicar que los resultados del mismo son sostenibles. El proyecto deja varios vacíos en materia de sostenibilidad, que requieren de la atención y el fortalecimiento de la agencia.

5.5 Relación del proyecto con otras iniciativas que buscan fortalecer la institucionalidad de la cooperación internacional

Fue posible establecer que los actores tienen poco conocimiento sobre otras iniciativas que hayan contribuido al fortalecimiento de la institucionalidad colombiana de cooperación internacional. El consolidado análisis de las respuestas da cuenta de que solamente uno de los implementadores del proyecto menciona la existencia de otras iniciativas como la del PNUD sobre el fortalecimiento institucional. En los sondeos, los bajos puntajes que proporcionan los actores, también dan cuenta del poco conocimiento sobre otras iniciativas para fortalecer el SNCI. Esto se puede deber a la poca documentación y seguimiento de los proyectos ya mencionado.

Aunque se identificó un proyecto apoyado por PNUD, en temas de fortalecimiento de la gestión de la cooperación internacional, y un apoyo de GIZ en la estructuración de la APC-Colombia en 2011-12, en ninguno de los dos casos se evidenció coherencia o articulación entre estos y el proyecto bajo evaluación.

6 Conclusiones y recomendaciones

6.1 Conclusiones

Para cada uno de los objetivos de esta evaluación, se reportan una conclusiones generales en función de poder efectuar las recomendaciones apropiadas.

6.1.1 Frente a los resultados esperados y el cumplimiento de los objetivos

Por lo que concierne el objetivo “Valorar el proyecto en función de los resultados esperados y del cumplimiento de sus objetivos. Conocer a la fecha la contribución del proyecto en el SNCI, con presupuesto 2010 de la cooperación española” se puede concluir que:

- El proyecto tenía resultados y un objetivo específico formulados con demasiada amplitud, por lo cual no se ha identificado si el cumplimiento con éstos se ha logrado; sólo se puede conocer que sí se ha avanzado. En particular, se ha avanzado específicamente en la consecución del primer resultado del proyecto mientras que, por problemas administrativos y de gestión, no se ha avanzado tanto en la consecución del segundo resultado del proyecto.
- Los resultados no esperados del proyecto son el fortalecimiento de las entidades territoriales y la inclusión de algunos nuevos actores en el SNCI.
- Las buenas prácticas del proyecto, que hay que resaltar, son el curso virtual en gestión de la cooperación internacional y la transferencia de experiencias exitosas a través de los encuentros COL-COL.
- El modelo de ejecución del proyecto no fue del todo eficaz y eficiente y tuvo limitaciones con respecto a las cuatro dimensiones estudiadas, en particular se destacan las mayores conclusiones con respecto a cada indicador:
 1. No obstante la mayoría de las actividades contribuyeron al logro de los resultados, algunas actividades no estaban directamente alineadas con los mismos.
 2. Se nota la alineación del proyecto especialmente con la ENCI, pero a nivel temático el proyecto no se ha acercado tanto a las prioridades contenidas en el PND. Esto probablemente se debe a su naturaleza de fortalecimiento institucional, aunque en algunos casos se hubiera podido acercarse temáticamente más.
 3. Por lo general las actividades del proyecto demuestran buena articulación con proyectos anteriores de apoyo al SNCI.
 4. A nivel de planeación y ejecución el proyecto puede mejorar bastante. En particular, la ausencia de un marco lógico completo²⁶ y de herramientas de planeación más estrictas, junto con algunas brechas en la parte administrativa, retardaron la ejecución del mismo.

²⁶ En este sentido, una importante recomendación es tener indicadores, fuentes de verificación y análisis de riesgos/supuestos.

- Las lecciones aprendidas en el marco del proyecto se pueden resumir en: (i) tener un área de coordinación y mecanismos formales internos a la agencia para poderse coordinar cuando hay que ejecutar proyectos de fortalecimiento institucional, (ii) suscribir convenios interinstitucionales que describan la repartición de responsabilidades cuando se ejecutan proyectos con otras entidades estatales, (iii) incrementar la coordinación entre instancias del SNCI y (iv) aumentar el flujo de comunicación entre APC-Colombia y las instancias territoriales y sectoriales.
- Las conclusiones generales frente a cada una de las dimensiones de la Declaración de París, respecto al mejoramiento del desempeño de la cooperación internacional, se pueden resumir en que, a través del proyecto y gracias a las consultorías que se llevaron a cabo, se han sentado bases metodológicas importantes con respecto a cada una de estas dimensiones. En particular hay que resaltar el aumento de capacidad institucional derivado de este proyecto y la importancia que las consultorías y los documentos realizados podrían tener hacia el futuro. Sin embargo, a la fecha no se registran nuevas acciones que tengan un impacto contundente en cada una de estas dimensiones, lo cual tiene que ver con la amplitud de temas que el proyecto entendía abarcar en un lapso de tiempo restringido. Podemos notar cómo se ha desarrollado un trabajo particularmente grande en el marco del proyecto para reforzar las dos dimensiones de apropiación y gestión por resultados,. A pesar de esto, poco se ha hecho a nivel de implementación de las dos dimensiones, siendo la mayoría de los productos consultorías.

6.1.2 Frente a la coherencia e integración en el programa país de la cooperación española

Respecto al segundo objetivo de la evaluación “Analizar la complementariedad del proyecto con otros proyectos de la AECID, su coherencia e integración en el programa país de la cooperación española en Colombia, a lo largo de sus distintos marcos estratégicos” las mayores conclusiones son:

- En general, respecto al tema de los enfoques diferenciales y las prioridades sectoriales, el proyecto, siendo de fortalecimiento institucional, no prioriza las estrategias sectoriales y geográficas, sino que apunta al fortalecimiento técnico de la institución.
- Respecto a los enfoques diferenciales, las actividades del proyecto apuntan especialmente a los enfoques de género, construcción de paz y sostenibilidad ambiental priorizados por el donante. Aunque estos no revelaron ser una prioridad temática para el cumplimiento de los objetivos y los resultados del proyecto.
- El proyecto no puede ser considerado del todo un modelo 100% ejemplar para mejorar la eficacia de la cooperación internacional. En particular, para cada indicador, se destacan las siguientes conclusiones:

1. A pesar de que el proyecto cumplió con los criterios formales de AECID en materia de rendición de cuentas, debido a la falta de planeación y a los pocos informes encontrados, el enfoque de resultados está poco presente en el marco del proyecto.
 2. El enfoque de fortalecimiento de capacidades fue ampliamente utilizado en el marco del proyecto.
 3. Los informes de progreso hubieran podido tener mucha más importancia y centralidad de lo que han tenido durante este proyecto.
 4. APC-Colombia ejerció un buen liderazgo del programa, apoyado por los donantes. El programa se favoreció del uso de sistemas locales y hubo armonización de procedimientos. A pesar de esto, el indicador no se puede considerar como totalmente exitoso en cuanto no existe un programa comprehensivo del proyecto y no hay un proceso del todo formal de coordinación con los donantes.
 5. Se crearon relaciones más solidas, duraderas y de valor añadido especialmente en el marco de las relaciones entre APC-Colombia-entidades territoriales-entidades sectoriales. Todavía hay que trabajar en las relaciones entre el SNCI y las organizaciones de la sociedad civil, el sector empresarial y entre actores de la cooperación Sur-Sur.
- Se destaca como el proyecto aportó indudablemente a generar un valor agregado en el fortalecimiento de la relación de cooperación entre España y Colombia. Sin embargo, ésta carece de mecanismos más formales de coordinación, los cuales pueden ser una prioridad de trabajo hacia el futuro.

6.1.3 Frente a la capacidad instalada en APC-Colombia y el SNCI

Finalmente, respecto al tercer objetivo de la evaluación, “Valorar la capacidad instalada que el proyecto logró en APC-Colombia y el SNCI tras la finalización de la ejecución de los recursos de la AECID.”, las conclusiones generales resultan ser:

- El proyecto estuvo, en general, alineado a las prioridades de desarrollo de Colombia, aunque más por lo que concierne el fortalecimiento de capacidades técnicas y menos a nivel de los temas tratados en el PND.
- El proyecto no logró demostrar haber aportado sustancialmente al fortalecimiento administrativo del SNCI. Esto puede considerarse como una oportunidad importante que habría valido la pena aprovecharse durante el proyecto, especialmente en cuanto a recursos humanos y capacidades organizacionales instaladas, pero que sin duda puede ser retomada a futuro.
- Para el equipo evaluador los arreglos institucionales son una de las dimensiones en las cuales será necesario seguir trabajando. En particular, la clarificación de la misión y objetivo, de APC-Colombia y el SNCI respectivamente, resultan ser de particular importancia en función del futuro desarrollo del sistema.
- El SNCI ha aumentado mediamente su capacidad política, ya que no hay un aumento considerable de actores políticos en el sistema y no hay un aumento de

la negociación en el mismo. La única dimensión que mejoró en este sentido fue la aceptación de la distribución de poder y el aumento de la imagen del sistema ante nuevos actores.

- La contribución del proyecto al fortalecimiento de la institucionalidad se evidencia mediante la colaboración e interacción de los actores del sistema. Asimismo a través de la contribución hacia las instituciones especialmente de las gobernaciones. Sin embargo, en general, se puede indicar que se ha contribuido mucho mediante el fortalecimiento de capacidades individuales y poco al fortalecimiento organizacional.
- La sostenibilidad del proyecto tiene fortalezas, especialmente en lo referente al fortalecimiento de capacidades que afianzan el SNCI. Pero, no se puede indicar que los resultados del mismo son sostenibles. El proyecto deja varios vacíos en materia de sostenibilidad, que requieren de la atención y el fortalecimiento de la agencia; sobretodo en materia de financiación futura.
- La información con respecto a otros proyectos de fortalecimiento institucional de APC Colombia resulta realmente escasa. De igual manera, no se encontró articulación entre los proyectos financiados por PNUD o por la GIZ y el proyecto financiado por AECID.

6.2 Recomendaciones

6.2.1 Recomendaciones frente al mejoramiento de la Eficacia para la Ayuda al Desarrollo

El equipo de evaluadores, con base en lo presentado en esta sección, tiene una serie de recomendaciones puntuales con respecto a próximos proyectos que apunten al fortalecimiento institucional de APC-Colombia para mejorar la eficacia y eficiencia de la cooperación internacional en el país:

- ✓ Realizar un marco lógico completo del proyecto, aterrizando el objetivo específico, los resultados y las actividades. Éste debe contar con indicadores que señalen cómo y cuándo se considerará logrado cada objetivo y resultado.
- ✓ Construir un sistema de monitoreo y evaluación para todos los proyectos que ejecuten en la agencia.
- ✓ Realizar la planeación y ejecución del proyecto con un Comité de Fortalecimiento Institucional, compuesto por los directores de las diferentes áreas técnicas de APC-Colombia y una persona de administración.
- ✓ Contar con una persona (puede ser en tiempo parcial) exclusivamente dedicada a supervisar la implementación del proyecto. Esto puede fortalecer la posibilidad de coordinar y adelantar seguimiento a las acciones específicas del proyecto, mitigando potenciales problemas de sub ejecución de recursos. En la evaluación

se evidenció que los problemas de sobrecarga de trabajo de los funcionarios de APC-Colombia limitaron un aumento en los beneficios logrados.

Con respecto a la contribución del proyecto a las diferentes dimensiones de la Declaración de París, se detallan las siguientes recomendaciones:

1. Armonización:

- Implementar mecanismos de armonización, fortaleciendo los fondos canastas y buscando mecanismos administrativos para que el Estado pueda gestionarlos;
- Aumentar el diálogo con las instancias de coordinación propias de los cooperantes. Esta recomendación resulta ser particularmente importante en vista de un posible periodo de post conflicto, en el cual la armonización será de fundamental importancia para poder asegurar mayores impactos.

2. Apropiación:

- Efectuar sensibilización con las entidades territoriales y sectoriales sobre las funciones del SNCI y la importancia de la eficacia y eficiencia del sistema;
- Integrar con mayor fuerza la sociedad civil y el sector privado como partes integrantes del SNCI, con el fin de poder asegurar una mayor sostenibilidad del sistema.

3. Alineación:

- Aumentar la coordinación con los cooperantes e integrar formalmente los enlaces de la dirección de demanda de APC-Colombia como parte del SNCI.

4. Gestión por resultados:

- Desde el equipo evaluador, se aconseja en primer lugar montar un sistema de información sobre la cooperación internacional y poner en marcha un sistema de monitoreo y evaluación de la cooperación internacional en APC-Colombia. El sistema debería tener un lugar preciso a nivel de la institución.

5. Responsabilidad Mutua: Para esta dimensión se recogen diferentes recomendaciones de la consultoría “Propuesta Metodológica para la APC-Colombia, en la Definición de su alcance y el rol frente al seguimiento, monitoreo y/o evaluación de la Cooperación Internacional²⁷” en particular:

- El seguimiento debe ser un trabajo a desarrollar con recursos humanos propios. Para la evaluación hay que contar con expertos externos, bajo la supervisión/coordinación de APC-Colombia. Igualmente, en una primera etapa, pueden iniciarse actividades de evaluación con la colaboración institucional del

²⁷ Véase Aliarse Consultores, “Propuesta Metodológica para la APC-Colombia, en la definición de su alcance y el rol frente al seguimiento, monitoreo y/o evaluación de la Cooperación Internacional”, 2014.

DNP, específicamente para la evaluación de la ENCI en curso de manera que puedan extraerse insumos para la futura ENCI.

- APC-Colombia en ejercicio de su rol en materia de seguimiento estratégico, debe reafirmar su posicionamiento como ente rector y técnico de la cooperación del país para el Gobierno en la toma de decisiones políticas y estratégicas, y para las fuentes en la orientación de los esfuerzos económicos y técnicos.
- Creación de un grupo de trabajo de seguimiento y evaluación. Este Grupo es una herramienta para desarrollar uno de los lineamientos del Consejo Directivo de la Agencia.

6.2.2 Recomendaciones frente la complementariedad del proyecto con otros proyectos de la AECID, su coherencia e integración en el programa país de la cooperación española en Colombia

- ✓ Aumentar a nivel temático las actividades que integran enfoques diferenciales y prioridades de desarrollo contenidas en el Marco de Acción País de la cooperación española.
- ✓ Aumentar las actividades ejecutadas en los territorios priorizados por parte de la cooperación española.
- ✓ Realizar informes semestrales o anuales del proyecto, mejorar los formatos de informes narrativos y presentarlos públicamente e internamente a APC-Colombia.
- ✓ Efectuar evaluaciones intermedias de proyecto, las cuales pueden ser internas o externas, en función de analizar cómo tomar medidas correctivas en caso de atrasos de la ejecución.
- ✓ Incluir el sector privado y la sociedad civil en espacios formales del SNCI.
- ✓ Crear más espacios formales para el fortalecimiento de las relaciones entre actores de la cooperación Sur-Sur.
- ✓ Aumentar y fortalecer la participación de APC-Colombia en los espacios y mecanismos de coordinación de los cooperantes.

6.2.3 Recomendaciones frente a la capacidad instalada que el proyecto logró en APC-Colombia y el SNCI

La mayor recomendación que se efectúa para mejorar la capacidad instalada que el proyecto logró, consiste en la realización de un Plan de Mejora al SNCI. En dicho plan, se recomienda en particular:

- ✓ Efectuar un diagnóstico de dificultades de eficacia y eficiencia de la agencia con base en la parte administrativa.
- ✓ Adelantar la aprobación de un decreto sobre el SNCI, en el cual se pueda especificar cuál es su misión, visión, sus reglas de funcionamiento, los actores que hacen parte del mismo, cuáles son las responsabilidades de APC-Colombia en su gestión y cuáles son las responsabilidades de los demás actores. En el marco de la elaboración del mismo se presentan las siguientes consideraciones:

- Estructurar y formalizar las instancias directivas y de coordinación del sistema. En particular se sugiere un Consejo Directivo para que las funciones de coordinación se puedan distribuir con claridad con otras entidades estatales, como puede ser la Cancillería.
 - Otra sugerencia en función de aumentar la sostenibilidad, es considerar la creación de un Consejo Consultivo que se reúna periódicamente y que esté compuesto por miembros de la sociedad civil, cooperantes y empresas. En función de promover la inclusión y participación activa de diferentes actores en el sistema del SNCI.
 - Se sugiere ampliar la posibilidad para que los actores del sistema puedan crear diferentes instancias de coordinación distintas a las ya previstas de manera espontánea y policéntrica.
 - Adicionalmente, se propone impulsar la creación de grupos de trabajo temáticos entre entidades territoriales y sectoriales en el marco del sistema, para crear más espacios de intercambio y asegurar una mayor colaboración entre actores del SNCI, sin que la información deba necesariamente depender de la intermediación de APC-Colombia. Si el liderazgo de la agencia se concentra en proveer espacios para las sinergias, su rol podrá ser más de impulsor que de sostenedor.
 - Se invita a considerar migrar hacia un “Sistema Nacional de Cooperación” (no exclusivamente “internacional”), de manera que sea más viable integrar todos los aspectos de cooperación entre actores, incluir temas de cooperación Sur-Sur intra-nacional e incorporar más activamente a la Dirección de Oferta de APC-Colombia en el sistema.
- ✓ Bajo los lineamientos establecidos en un Decreto de formalización del SNCI, se sugiere adelantar una consultoría organizacional que permita adelantar un mapeo completo de los macroprocesos, procesos y procedimientos que hacen parte del SNCI. Lo anterior contribuirá a aclarar la distribución de roles al interior de todas las entidades que conforman el mismo, a adelantar análisis de calidad y a que dentro de APC-Colombia se pueda también adelantar un seguimiento al rendimiento del sistema. De adelantarse dicho proceso de mapeo, se propone poner en marcha un proceso de gestión del cambio para la institucionalización de los macroprocesos, procesos y procedimientos.
 - ✓ Aumentar los procesos de gestión del conocimiento en los territorios y realizar mecanismos para la sistematización de la información en las entidades territoriales.
 - ✓ Empezar estrategias de recursos humanos encaminadas a limitar la alta rotación del personal de APC-Colombia Colombia, en función de fortalecer las relaciones con los territorios y permitir que el fortalecimiento de capacidades, que se desea adelantar, permanezca dentro de la entidad.
 - ✓ Efectuar un seguimiento a los encuentros anuales del SNCI, enviando material informativo, agendas de contacto y memorias a los diferentes actores, con el objetivo de poder establecer relaciones más duraderas entre instituciones.

Se recogen además, algunas de las conclusiones de la consultoría “La Cooperación Internacional para el Desarrollo en Colombia: Una visión orientada hacia el futuro.”²⁸ Las cuales van en línea con el análisis efectuada en el marco de este sección:

- *Fortalecer las funciones estratégicas y con valor añadido de la agencia, eliminando las más burocráticas, y diferenciar mejor entre la necesidad de coordinar y articular, y la voluntad de controlar a los actores [del sistema, en particular si no cuenta con la capacidad para hacerlo]. Para ellos resulta clave que los diferentes actores perciban, merced a su actuación, como un actor que facilita, acompaña y mejora su tarea y que le permite concertar y establecer sinergias con otros actores.*
- *Reforzar la visión, misión y funciones estratégicas, adecuando la estructura y la organización a potenciar lo que tiene valor añadido y no a la generación de información sobre qué hace el sistema.*
- *Mejorar la coordinación y comunicación interna, para acabar con la percepción de que existen “diversas Agencias”, en los niveles directivos e intermedios.*
- *“Mejorar los procesos, con clara reingeniería, simplificando costos administrativos.”*
- *“Reducir los “costes de transacción”, que reducen claramente la eficiencia y ralentizar los procesos de toma de decisiones y de ejecución.”*

²⁸ Véase Rafael Grasa, “La Cooperación Internacional para el Desarrollo en Colombia: Una visión orientada hacia el futuro”, abril 2014.