CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA | CONTRALORÍA DELEGADA GESTIÓN PÚBLICA E INSTITUCIONES FINANCIERAS

DIRECCIÓN DE ESTUDIOS SECTORIALES

Rad No 2015-200-000066-2
Fecha 16/01/2015 01:39:07 p.m.
Destino: DIR ADMINISTRATIVA Y FINANCIER
Remitente: ESP CONTRALORIA GENERAL DE LA

88111-

Bogotá,

Contraloría General de la República :: SOD 24-12-2014 12:06
Al Contestar Cite Este No.: 2014EE0201416 Fol:40 Anex:1 FA:40
ORIGEN 88111 CONTRALORIA DELEGADA PARA LA GESTION PUBLICA / JEANNETTE FORIGUA ROJAS
DESTINO SILVIA MARGARITA CARRIZOSA CAMACHO
ASUNTO INFORME COOPERACION INTERNACIONAL
OBS
2014EE0201416

Doctora
SILVIA MARGARITA CARRIZOSA CAMACHO
Directora General
Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia
Carrera 11 No. 93-53 piso 7
Bogotá, D.C.

Asunto: Entrega Informe de Auditoría a la política pública pública exterior-Estrategia Nacional de Cooperación Internacional 2012 – 2014.

Respetada doctora Silvia:

De manera atenta, siguiendo el procedimiento establecido en la Guía de Auditoría de la Contraloría General de la República, para su conocimiento y fines pertinentes, remito el informe de auditoría del asunto.

Atentamente,

JEANNETTE FORIGUA ROJAS
Contralora Delegada Sector Gestión Pública
e Instituciones Financieras

Aprobó: Ricardo Antonio Venegas Armesto, Director de Estudios Sectoriales
Proyectó: Mary Nancy Varela Vigoya

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

INFORME DE AUDITORÍA A POLÍTICAS PÚBLICAS

POLÍTICA PÚBLICA EXTERIOR – ESTRATEGIA NACIONAL DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL 2012 – 2014
Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 "Prosperidad para todos"
Período evaluado 2012 -2013

CGR-CDGPIF No. 019

Diciembre de 2014

POLÍTICA PÚBLICA EXTERIOR – ESTRATEGIA NACIONAL DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL 2012 – 2014

Contralor General	Edgardo José Maya Villazón
Vice-contralor (e)	José Antonio Soto Murgas
Contralora Delegada para Gestión Pública e Instituciones Financieras	Jeannette Forigua Rojas
Director de Estudios Sectoriales	Ricardo Antonio Venegas Armesto
Director de Vigilancia Fiscal	Antonio Rafael Díaz Montiel
Supervisora Encargada y Auditora	Mary Nancy Varela Vigoya

CONTRALORÍA

TABLA DE CONTENIDO

1. DICTAMEN 4

1.1. Alcance 6

1.2. Dictamen 6

1.3. Relación de Hallazgos 8

1.4. Plan de Mejoramiento 8

2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA A LA POLÍTICA PÚBLICA EXTERIOR ESTRATEGIA NACIONAL DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL 9

2.1. Síntesis de la Política Pública Evaluada 9

2.2. Actores del Sistema de Cooperación Internacional 11

2.3. Resultados de la Evaluación de la Política Pública 12

2.3.1. Cumplimiento de metas y análisis de los indicadores definidos para la Política Pública de CI 12

2.3.2. Gestión y Resultados de la Política Pública 15

3. HALLAZGO 26

1. DICTAMEN

88113

Doctora
SILVIA MARGARITA CARRIZOSA CAMACHO
Directora General
Agencia Presidencial de Cooperación Internacional
De Colombia APC-Colombia
Carrera 11 # 93 -53 Piso 7
Bogotá, D.C.

La Contraloría General de la República (en adelante CGR), en cumplimiento del artículo 119 de la Constitución Política, y con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la citada Carta, en pro de la defensa de los intereses patrimoniales del Estado, practicó auditoría a los resultados de la Política Pública Exterior de Cooperación Internacional, dentro del contexto del Plan Nacional de Desarrollo "*Prosperidad para todos*", 2010-2014 (en adelante PND 2010-2014), a través de la evaluación de los principios de la gestión fiscal: eficiencia y eficacia con que se ha realizado la inversión y disposición de los recursos públicos para la protección de los derechos fundamentales de los colombianos, en el marco de un Estado Social de Derecho y en cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

La información sobre la cual efectuó el análisis la CGR es résponsabilidad de la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional[1] (en adelante APC Colombia), información que fue dispuesta a través de los canales oficiales y públicos, y de los ofrecidos por las demás entidades involucradas en la gestión de la Política Pública. La responsabilidad de la CGR consiste en producir un informe que contenga el dictamen sobre la Política Pública evaluada.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con Normas de Auditoría Generalmente Aceptadas, compatibles con las Normas Internacionales de Auditoría – (NIA´S) y con políticas y procedimientos prescritos por la CGR. La auditoría proporciona una base razonable para expresar el dictamen.

Los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados con base en la información suministrada y en papeles de trabajo, los cuales reposan en los archivos del aplicativo Sistema Integrado para el Control de Auditorías (SICA) y en los demás archivos de gestión de este Órgano de Control.

Los hallazgos y conclusiones se dieron a conocer oportunamente a la APC Colombia, dentro del desarrollo de la auditoría; las respuestas recibidas fueron analizadas y consideradas para el presente informe.

[1] APC-Colombia es una Unidad Administrativa Especial, entidad descentralizada de la Rama Ejecutiva del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio, adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. La Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, APC–Colombia, tiene sede en la ciudad de Bogotá, D. C., y desarrolla su objeto misional en el territorio nacional y en el exterior.

1.1. Alcance

La auditoría a que se refiere el presente informe se delimitó a los años 2012-2013, con el fin de evaluar los resultados en la oferta y demanda de la Cooperación Internacional (en adelante CI) en nuestro país, centrándose en el análisis de elementos fundamentales que constituyen la política en estudio y su Estrategia Nacional de Cooperación Internacional (en adelante ENCI[2] 2012-2014), mediante el desarrollo de los siguientes objetivos:

- Evaluar el cumplimiento de las metas propuestas en el PND 2010-2014 de una muestra representativa de convenios de oferta y demanda, realizados entre Colombia y entes internacionales de diferente naturaleza.
- Establecer el alcance de la aplicación de los recursos y su incorporación a los presupuestos de los beneficiarios públicos.
- Determinar las acciones del Gobierno Nacional para incorporar de manera oportuna, los recursos de cooperación internacional en el Presupuesto General de la Nación (en adelante PGN).

Para comparar la evolución de la CI, se seleccionaron muestras representativas de los proyectos y programas de oferta y demanda, gestionados por APC Colombia, de acuerdo con un proceso de selección aleatorio.

El universo comprende 964 registros, de los cuales 26 son operaciones de cupo fiscal, 667 son las otras operaciones de demanda, y 271 son actividades de oferta. Se efectuaron clasificaciones por sector de actividad para definir subgrupos, y alrededor de ellos se estableció la muestra, que quedó conformada de la siguiente manera: 4 proyectos de operaciones de cupo fiscal por valor de US$4.9 millones, 21 proyectos de demanda por valor de US$9.1 millones y 15 proyectos de oferta por valor de US$8.7 millones.

En el desarrollo de la auditoría no se presentaron limitaciones que afectaran el alcance de nuestro trabajo.

1.2. Dictamen

La CGR como resultado de la Auditoría a la Política Pública Exterior de Cooperación Internacional, de acuerdo con lo observado sobre las diferentes acciones, programas y proyectos desarrollados desde la APC Colombia, dictamina que la misma cumple parcialmente con los principios de eficiencia y eficacia en los propósitos que dieron origen a la misma durante el periodo evaluado, en razón a que se evidenciaron situaciones como las que se detallan a continuación:

[2] Es el documento en el que el Gobierno presenta, de manera integral, los lineamientos prioritarios de la agenda de cooperación internacional que ofrece y recibe el país, basada en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2010-2014, "Prosperidad para todos".

Entre las fortalezas evidenciadas se encuentran:

- Los proyectos de CI en ejecución, desde la oferta y la demanda, están alineados con las áreas prioritarias establecidas por la ENCI 2012 -2013.
- APC Colombia superó en US$27 millones la meta de gestión de recursos de CI para Colombia con respecto a la establecida para el cuatrienio, en la ENCI 2012 -2014, con corte a septiembre de 2014,
- Desde el Consejo Directivo[3] de APC Colombia, se han construido lineamientos estratégicos y de gestión orientados a fortalecer las actividades de CI.
- El Sistema Nacional de Cooperación Internacional (en adelante SNCI) cuenta desde 2007 con el mapa de cooperación internacional, que es una herramienta básica para todos los actores.
- Se han construido metodologías como la matriz de prioridades de la cooperación internacional, el Manual del FOCAI[4], proceso de interrelación, lineamientos para la Cooperación sur- sur[5] (en adelante CSS) en Colombia.
- Se implementó el Comité de Coordinación Interinstitucional y los Comités Territoriales, que son espacios que permiten la interacción y coordinación entre los diferentes actores de la política pública.

Las debilidades encontradas son:

- A través de las consultas al mapa de cooperación internacional, se evidenció que no se ha logrado integrar, armonizar y articular toda la información y los componentes de la CI de manera detallada, para que sirva como fuente de consulta oportuna, ágil, consolidada, geo-referenciada y actualizada para todos y cada uno de los actores de la política de CI, lo cual no permite realizar seguimiento, evaluación, medición del impacto y sostenibilidad de los proyectos, tal como lo establece el decreto 4152 de 2011.
- Las conclusiones de las diferentes reuniones y las metodologías aprobadas en el Comité Directivo y el Comité de Cooperación Interinstitucional de APC Colombia, no siempre se cumplen, se desarrollan o se aplican, de manera que muchas de las propuestas no se llevan a cabo para solucionar y atender los temas discutidos en las diferentes instancias.
- Se observó que APC Colombia ejecutó el 33% del presupuesto de apropiaciones de la vigencia 2012 y el 53% del 2013, evidenciándose un notable descenso en comparación con el 90% ejecutado durante la vigencia 2010, lo cual denota debilidades en el manejo presupuestal por parte de las entidades que solicitan espacio en el cupo fiscal.
- Los recursos de CI no reembolsables, no son gestionados en su totalidad por parte de la APC Colombia, en la medida que no tiene información completa sobre el ingreso de los mismos. La verificación de la ejecución de estos recursos está en manos de los financiadores.

3 El art.10 del Decreto 4152 de 2011 establece sus funciones

4 El Fondo de Cooperación y Asistencia Internacional (FOCAI) tiene como objeto apoyar las acciones de cooperación técnica y financiera no reembolsable y de asistencia internacional que Colombia realice con otros países en desarrollo.

5 CI Horizontal recibida de países del mismo nivel de desarrollo.

1.3. Relación de Hallazgos

En desarrollo de la presente auditoría, se estableció un (1) hallazgo administrativo.

1.4. Plan de Mejoramiento

Para los hallazgos detectados, la entidad elaborará un Plan de Mejoramiento que será consolidado por la entidad en cabeza de la cual se encuentre dicha Política. Este plan será enviado a la Unidad Ejecutora Líder en documento físico y deberá incluir todos los hallazgos y conclusiones de este informe.

Por otra parte, la entidad deberá formular o ajustar su plan de mejoramiento consolidado, según sea el caso, en el Sistema de Rendición de Cuentas e Informes (SIRECI)[6], con el fin de incluir las acciones correctivas y/o preventivas pertinentes.

Los planes de mejoramiento se rendirán dentro de los 15 días hábiles siguientes al recibo del mismo, de acuerdo con lo previsto en el numeral 4 del artículo Décimo Séptimo de la Resolución Orgánica No. 7350 del 29 de noviembre de 2013, de la CGR. Para efectos de la habilitación en el SIRECI, es necesario que remitan el oficio de radicación y/o documento soporte que evidencie la fecha exacta de recibo del presente informe, a los correos electrónicos soporte_sireci@Contraloria.gov.co y jose.aponte@contraloria.gov.co.

Sobre dicho plan, la CGR no emitirá pronunciamiento, sino que dentro de la siguiente actuación de vigilancia y control fiscal se evaluará la efectividad de las acciones emprendidas por los diferentes entes objeto de control fiscal, para eliminar la causa de los hallazgos detectados.

Atentamente,

JEANNETTE FORIGUA ROJAS
Contralora Delegada para la Gestión Pública e
Instituciones Financieras

Aprobó: Ricardo Antonio Venegas Armesto
Elaboró: Mary Nancy Varela Vigoya

[6] Resolución Orgánica No.7350 del 29 de noviembre de 2013

2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA A LA POLÍTICA PÚBLICA EXTERIOR ESTRATEGIA NACIONAL DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL 2012 – 2014

2.1. Síntesis de la Política Pública Evaluada

El PND 2010-2014 determina tres ejes fundamentales: más empleo, menos pobreza y más seguridad para lograr la prosperidad democrática.

La política pública exterior de CI, busca la convergencia y el desarrollo regional para alcanzar la paz, el crecimiento y la competitividad y la igualdad de oportunidades a través de la relevancia internacional, la innovación, el buen gobierno, la sostenibilidad ambiental y el desarrollo fronterizo.

Pretende que Colombia juegue un papel relevante en los escenarios globales, mediante los acuerdos comerciales, la política arancelaria, la promoción de la inversión, la facilitación del comercio, las relaciones geoestratégicas, los escenarios multilaterales y regionales, la cooperación internacional, la política migratoria y las políticas de desarrollo fronterizo.

Para liderar alianzas en el logro del desarrollo, el Gobierno busca otorgar mayor alcance a un instrumento esencial como es la CI. Es aquí donde la participación de la APC Colombia, es clave al gestionar, orientar y ejecutar la cooperación internacional pública, privada, técnica y financiera no reembolsable; que reciba y otorgue el país.

El instrumento principal de esta política es la ENCI 2012-2014, que establece las prioridades para la definición de la cooperación que recibe y entrega el país. Así mismo, da lineamientos sobre mecanismos de coordinación, seguimiento y evaluación para la CI.

Los siete desafíos primordiales establecidos en la Estrategia son:

a) Alineación de la cooperación con los objetivos del PND.
b) Articulación de los sectores y entes territoriales con el propósito de obtener una cooperación más efectiva, e integral y una gestión unificada.
c) Diversificación de las fuentes de cooperación. Actualmente, los principales donantes son Estados Unidos, la Unión Europea y España, que representan las dos terceras partes de la cooperación que ha recibido Colombia en la última década. Luego, el reto es conquistar y ampliar la cooperación de otros países en Europa - como Reino Unido y Alemania - y en Asia - como China, Japón y Corea, además de captar recursos de otras nuevas economías emergentes.
d) Logro de la gestión de 2.200 millones de dólares, en medio de la crisis que afecta a diferentes países e independientemente de que Colombia ya no es

prioridad para muchos cooperantes, dado que actualmente se le ha calificado como un País de Renta Media Alta.

e) Búsqueda de un manejo de fondos de cooperación expedito. De acuerdo con la ENCI 2010 2014 sólo un 10 por ciento de la cooperación que recibe el país se canaliza a través del PGN. El gobierno asume el compromiso de trabajar en un mecanismo que permita incorporar en el PGN, los recursos de cooperación de forma ágil y transparente.
f) Balancear mejor la distribución territorial de los proyectos de CI, dada la alta concentración de recursos, especialmente, en los departamentos de Antioquia, Nariño, Cauca, Chocó y el Distrito de Bogotá frente a los menos favorecidos como Amazonas y Orinoquía.
g) Consolidación de la oferta de CSS.

Esta política encuentra su razón de ser en los principios universales de solidaridad entre los pueblos, respeto y protección de los derechos humanos y en la búsqueda incesante de mejores condiciones y mayores recursos que brinden al hombre una situación de bienestar conforme a su dignidad humana, fin último de la existencia de los Estados. Es un aspecto que complementa los esfuerzos nacionales en materia económica, social y ambiental, y permite posicionar a Colombia como actor y líder internacional que aporta al progreso de otros.

La demanda hace referencia a los temas que son prioritarios para apoyar a Colombia y la oferta se incluye las buenas experiencias y reconocimiento que ha desarrollado el país, fruto de la capacidad de transferir información, conocimiento y competencias a otros países o regiones.

Áreas de Demanda prioritarias de acuerdo con la ENCI 2012-2014:

- Gestión integral del riesgo y restablecimiento de comunidades afectadas por desastres naturales
- Igualdad de oportunidades para la prosperidad democrática
- Crecimiento económico y competitividad
- Medio ambiente y desarrollo sostenible
- Gobernabilidad
- Víctimas, reconciliación y derechos humanos

Áreas de Oferta prioritarias según la Estrategia:

- Seguridad
- Promoción y protección social
- Cultura, deporte y educación
- Fomento al desarrollo productivo
- Gestión pública y buen gobierno
- Reconciliación: atención integral a las víctimas, reintegración y memoria histórica
- Medio ambiente y desarrollo sostenible

2.2. Actores del Sistema de Cooperación Internacional

Sistema Nacional de Cooperación Internacional SNCI



Fuente: APC Colombia

La CI permite interrelacionar los sectores y entidades nacionales y territoriales desde el entorno nacional e internacional con diferentes países y con cooperantes privados.

En el Sistema Nacional de Cooperación Internacional (en adelante SNCI) es primordial el papel del Ministerio de Relaciones Exteriores (en adelante Cancillería) como formulador de la política exterior y de CI; del Departamento Nacional de Planeación (en adelante DNP) como apoyo en la formulación, priorización y evaluación de los proyectos y de la APC Colombia, como encargada de gestionar, coordinar, promover y administrar recursos de CI.

El SNCI tiene como función: facilitar y ordenar la interlocución entre las entidades públicas del orden nacional y local, las fuentes de cooperación, el sector privado y las organizaciones sociales, para promover la descentralización y el desarrollo de canales de información de doble vía. El fin último es lograr una efectiva cooperación y coordinación entre la oferta y la demanda, de acuerdo con las prioridades nacionales y territoriales, y bajo los principios de apropiación, alineación, armonización, rendición mutua de cuentas y gestión orientada a resultados.

De acuerdo con las respuestas de los funcionarios entrevistados de APC Colombia, no existe un orden jurídico o reglamentación sobre el SNCI, circunstancia que da cuenta de ausencia de obligatoriedad ante los lineamientos de la CI, como en el caso de los requerimientos de APC Colombia sobre suministro de la información de CI gestionada por parte de las entidades nacionales y territoriales. La ausencia de esta herramienta jurídica genera igualmente dificultades en la CI y da cuenta de la necesidad de la participación del legislador, que permitan fortalecer la arquitectura de coordinación con los donantes para establecer mecanismos estratégicos, técnicos y operativos.

Revisadas las memorias de las reuniones anuales[7] del SNCI, si bien se observa algún seguimiento, se observó que los actores participantes no han concretado un plan de trabajo que permita llevar a la práctica y atender las conclusiones de estas reuniones anuales del sistema.

Es de señalar que el esquema de la institucionalidad colombiana de CI, particularmente de APC Colombia, ha servido de modelo y lo han replicado en Uruguay y Perú. Este modelo ha posicionado a Colombia como líder internacional y ha aportado relevancia al país.

De ahí que de acuerdo con el Decreto 4152 de 2011, APC– Colombia tiene por objetivo gestionar, orientar y coordinar técnicamente la Cooperación Internacional pública, privada, técnica y financiera no reembolsable (salvo la que corresponde a temas de Defensa y Seguridad Nacional)que reciba y otorgue el país; así como ejecutar, administrar y apoyar la canalización y ejecución de recursos, programas y proyectos de Cooperación Internacional, atendiendo los objetivos de política exterior y el Plan Nacional de Desarrollo.

La política que nos ocupa hoy en día juega un papel fundamental de coordinación y coherencia a nivel de todas las políticas públicas en términos de cooperación internacional, teniendo en cuenta la alta gama de temas que APC Colombia debe gestionar y orientar desde el ámbito territorial, nacional e internacional. En el pasado los principales temas eran lucha contra el terrorismo y el narcotráfico.

2.3. Resultados de la Evaluación de la Política Pública

2.3.1. Cumplimiento de metas y análisis de los indicadores definidos para la Política Pública de CI

Cuadro No. 01
Metas establecidas en ENCI 2012-2014

Indicador	Meta 2014
Recursos gestionados (Millones de dólares)	2.200
Componentes de la estrategia atendidos con recursos de cooperación internacional	31
Nuevos agentes de cooperación	70
Recursos internacionales apalancados con contrapartida (millones de pesos)	49.267
Recursos de oferta de cooperación de Colombia (Millones de pesos)	55.768
Países con relaciones de cooperación Sur-Sur	53
Temas sobre los que se desarrollan iniciativas de oferta de cooperación Sur-Sur	7
Alianzas estratégicas de cooperación sur-sur en ejecución	17
Iniciativas de cooperación triangular en ejecución	33

Fuente: APC Colombia – Elaboró: Equipo Auditor

[7] La última se celebró en el mes de octubre de 2013.

APC Colombia maneja, desde el Área de Planeación, tableros de control y fichas técnicas de indicadores de seguimiento a las metas del PND que son actualizadas mensualmente y les permite un conocimiento de los avances en el cumplimiento de las metas de la ENCI 2012 - 2014.

A continuación se registran los avances de las metas e indicadores desde el año 2011 hasta septiembre 30 de 2014. Los siguientes cuadros permiten visualizar los componentes de la gestión de diversificar los recursos de CI, en términos de los recursos gestionados de Ayuda Oficial al Desarrollo, de fuentes no oficiales y de oferta CSS:

Cuadro No. 02

Avance de metas de Demanda de CI a septiembre 30 de 2014

Gestionar y diversificar los recursos de cooperación internacional para Colombia	Linea Base 2010	Resultado 2011	Meta 2011	Resultado 2012	Meta 2012	Avance 2013	Meta 2013	Avance 2014	Meta 2014	Meta cuatrienio	Acumulado Cuatrienio
Total Recursos gestionados (millones de dólares)	621	540	550	583	550	593,7	550	362,4	550	2.200	2.227
Recursos gestionados de Ayuda Oficial al Desarrollo - socios tradicionales y cooperación descentralizada(millones de dólares)	568	489	500	546	500	513,4	510	310,6	500	2.010	1.993
Recursos gestionados con fuentes no oficiales y donaciones en especie	50	46	50	28	41	71,1	30	46,6	45	166	206
Recursos gestionados sur-sur	3	5	0	9	9	9	10	5,2	5	24	28
Recursos internacionales apalancados con contrapartida (millones de pesos)	13.882	22.083	10.564	45.777	12.100	69.612	13.105	0	8.880	49.267	137.472
Total Componentes de la estrategia atendidos con recursos de cooperación internacional	16	17	NA	30	29	30	31	30	31	31	31
Nuevos agentes de cooperación	57	52	NA	54	60	71	65	59	70	70	293
Relación recursos Nación vs Recursos internacionales	1,6	2,1	1	3,9	1	3,9	1	0	1	1	3,9

Fuente: APC Colombia – Elaboró: Equipo Auditor

Consultada la información de los desembolsos que los cooperantes reportan al país y su canalización a través del Gobierno, organizaciones de la sociedad civil y otros agentes, es decir, en cuanto a recursos de CI gestionados para septiembre 30 de 2014, se concluye que han superado la meta en 27 millones de dólares, como se puede observar en el cuadro anterior.

El total de recursos gestionados lo componen aquellos derivados de la Ayuda Oficial al Desarrollo (en adelante AOD[8]), socios tradicionales[9] y cooperación descentralizada[10], fuentes no oficiales[11] y donaciones en especie, y recursos gestionados CSS.

Los recursos internacionales apalancados con contrapartida alcanzaron la cifra de $137.472 millones de dólares superando en $88.205 millones de dólares la meta establecida. APC Colombia ha avanzado progresivamente en cuanto a la atención de número de componentes de la Estrategia; para septiembre de 2014 ha llegado a 30 componentes de 31.

En relación con la meta de incremento de los países cooperantes con Colombia, hay distintos niveles de avance, lo que significa que, con algunos de ellos, ya se ha concretado la cooperación, mientras que con otros se adelantan procesos de diálogo y negociación. Para el cuatrienio, a septiembre de 2014, el país ha logrado superar la meta de 70 nuevos agentes de cooperación en 223.

Cuadro No. 3
Avances metas Oferta -gestión de CSS y triangular

Gestionar la cooperación sur-sur y triangular	Línea Base 2010	Resultado 2011	Meta 2011	Resultado 2012	Meta 2012	Avance 2013	Meta 2013	Avance 2014	Meta 2014	Meta cuatrienio	Acumulado Cuatrienio
Recursos de oferta de cooperación de Colombia (millones de pesos)	9.925	1.989	2.048	15.917	16.400	16.163	18.384	11.775	14.115	55.768	45.844
Países con relaciones de cooperación Sur-Sur	39	42	NA	51	50	54	49	58	53	53	54
Temas sobre los que se desarrollan iniciativas de oferta de cooperación Sur-Sur	7	7	NA	7	7	7	7	7	7	7	7
Alianzas estratégicas de cooperación sur-sur en ejecución	NA	1	1	5	5	6	6	6	5	17	6
Iniciativas de cooperación triangular en ejecución	NA	5	NA	9	9	10	10	9	9	33	10

Fuente: APC Colombia

[8] Cooperación pública: también es conocida como Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y es aquella en la que intervienen el Gobierno o una agencia gubernamental de un país, o un organismo internacional gubernamental
[9] Estados Unidos, Europa y Canadá
[10] Cooperación descentralizada: cooperación realizada por entidades públicas descentralizadas (gobiernos autónomos, gobernaciones, alcaldías) y dirigida generalmente a apoyar a la administración de autoridades locales, grupos étnicos y organizaciones civiles de carácter local.
[11] ONGs y otros privados

Para los recursos de oferta de cooperación de Colombia, se estableció lograr un tope mínimo de $55.768 millones de pesos, de los cuales se han alcanzado $45.844 millones a septiembre 30 de 2014.

2.3.2. Gestión y Resultados de la Política Pública

2.3.2.1. Coordinación entre los actores

Revisada la información y los documentos facilitados por APC Colombia, se concluye que se presentan debilidades relacionadas con la integralidad, coordinación y unificación, tanto a nivel interno de la entidad, como con los demás actores del sistema.

Analizado el papel de los actores, en el caso de la Cancillería, este Ministerio si bien ha dado algunos lineamientos relacionados con la política exterior, aún no se conoce un documento marco que consolide su formulación[12] y que contenga las directrices integrales, facilitando la coordinación y articulación entre los diferentes actores del sistema. En consecuencia desde APC Colombia se originó la elaboración de la ENCI 2012-2014. Esto a pesar de que el Decreto 4152 de 2011 establece que *"APC Colombia debe ejecutar, de acuerdo con la política de cooperación internacional que fije el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, los programas y proyectos relacionados con sus objetivos"*.

A pesar de que este tema fue objeto de discusión en el Comité Directivo y en el Comité Interinstitucional, actualmente no se ha promovido la elaboración de un nuevo CONPES[13] que actualice el CONPES 2768 en términos de aclarar los roles de los actores nacionales, territoriales e internacionales; facilite definir el funcionamiento de la CSS y sus mecanismos; colabore para establecer medidas ante el incumplimiento en la ejecución de recursos de CI por parte de territorios y sectores, propenda por el fortalecimiento del SNCI y oriente sobre el manejo e incorporación de los recursos de CI en el presupuesto general de la nación.

El Comité Directivo y el Comité Interinstitucional sesionan periódicamente y desde allí han entregado lineamientos, propuestas y aprobaciones que en algunos casos

[12] La Constitución Política de Colombia contempla que las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia, De igual manera la política exterior de Colombia se orientará hacia la integración latinoamericana y del Caribe Art. 9 CN. Y el Art. 226 de CN. Señala que el Estado promoverá la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas, sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional.

[13] El Documento CONPES 2768 del 22 de marzo de 1995 Contiene tanto el análisis de la situación para esa época de la cooperación internacional, la reorientación de la cooperación tendiente a apoyar pilares fundamentales del Plan Nacional de Desarrollo, como la necesidad de establecer unos órganos que se encarguen de velar por la coordinación nacional de la Cooperación Internacional que reciba y otorgue el país. La Cooperación Internacional y su Régimen Jurídico en Colombia . Propone la creación de una Agencia de Cooperación Internacional adscrita al Departamento Nacional de Planeación. El documento CONPES 2968 de 1997 trae una nueva orientación y enfoque de la cooperación internacional mediante la definición de lineamientos de política que permita la consolidación de la cooperación como instrumento de apoyo al desarrollo.

no se aplican institucionalmente. Es el caso de la herramienta de caracterización de procesos que esquematiza la interrelación entre los actores o la matriz para establecer prioridades de oferta y demanda que no se han llevado a la práctica.

En el tema de indicadores y seguimiento y evaluación, también se aprobó en Comité un esquema de medición, seguimiento y evaluación de la CI, que a pesar de haber sido aprobada su implementación por parte del Comité Directivo desde mayo del presente año, aún no se ha puesto en ejecución en la entidad.

Revisadas las carpetas electrónicas y físicas de los proyectos y programas de CI de la muestra seleccionada para la auditoría, al indagar sobre las evidencias de interrelación y coordinación entre APC Colombia y la Cancillería, no en todos los casos se encuentra la trazabilidad que permita evidenciar en documentos, comunicaciones o aplicación de herramientas que muestren la interrelación continua que obliga a la APC Colombia, en su calidad de líder de la CI y de la Cancillería como ente formulador y orientador.

No se conocieron actas de reuniones periódicas entre Cancillería y APC Colombia que evidenciaran la constante retroalimentación que se requiere entre estas entidades, de manera que permita a Cancillería entregar los lineamientos oportunamente y a APC Colombia entregar los insumos pertinentes.

Dado el bajo nivel de coordinación y articulación, se pierden oportunidades para concretar acciones con los cooperantes, cuando desde la Cancillería no se invita a las comisiones mixtas a las entidades que necesitan interrelacionarse como en algunos casos ha ocurrido en las últimas comisiones con EEUU, Sudáfrica y Azerbaiyán. Esto da cuenta de las dificultades de articulación.

Así mismo, no se comparten ni se sistematizan las conclusiones de visitas de cooperantes desde las diferentes entidades rectoras: Cancillería, DNP y APC Colombia. En entrevistas con personal de ésta última, se determina que los cooperantes proponen trabajar conjuntamente en procedimientos detallados, pero esto no se lleva a la práctica. Igualmente, se observa que en los encuentros con cooperantes, APC Colombia no siempre convoca a todos los funcionarios que pueden aprovechar los temas de la reunión para incorporarla a sus procesos, ni les facilita la información de manera inmediata para efectos de oportunidad.

No se cuenta con instrumentos de captura de experiencias exitosas para CSS que permita su ágil socialización.

En cuanto al papel de otros actores y las modalidades de cooperación, no se ha fortalecido un sistema tecnológico integrado para robustecer el registro en el SIAOD[14] de la información de cooperación descentralizada y privada que ingresa al país. El actual sistema no está reglamentado por Decreto, luego no existe

[14] Sistema de Información de Ayuda Oficial al Desarrollo

obligación de brindar la información. A la fecha, la cooperación registrada es de gobierno a gobierno quedando por fuera aquella que manejan las entidades territoriales y de ONG's internacionales.

2.3.2.2. Seguimiento y evaluación

Si bien la instrucción desde Presidencia es darle trascendencia a las negociaciones estratégicas, en desarrollo del ciclo de vida de los proyectos, existen más de 1.000 proyectos que con dificultad se gestionan, administran y o supervisan por parte de un número reducido de funcionarios de APC Colombia, que aunque tengan un perfil adecuado para CI, no es suficiente para atender los diferentes frentes.

De otra parte, dado que los proyectos que son objeto de supervisión por parte de APC Colombia y sus colaboradores, son aquellos que tienen contrapartida, de manera que para el año 2014 corresponden solamente a 70 proyectos con monitoreo y supervisión, quedando fuera de la órbita los demás.

Se encuentra así mismo, la falta de un sistema de información integrado y la baja disponibilidad de recurso humano, circunstancias que no permiten un completo seguimiento y evaluación de la cooperación internacional.

2.3.2.3. País de Renta Media Alta[15]

Se determinó que falta realizar mayor gestión desde APC Colombia, frente al llamado concepto de "país de renta media alta", el cual limita a Colombia para continuar siendo uno de los países prioritarios y objeto de entrega de cooperación internacional. Se encontró, al consultar en las reuniones, que APC Colombia no ha realizado gestión sobre este tema, a fin de promover, con el apoyo del alto Gobierno, fórmulas que permitan medir desde una perspectiva más real, la necesidad del país en materia de ayuda al desarrollo. Si bien se contrató un estudio a la Universidad Externado de Colombia, que buscaba atender este tema, no se continuó con el mismo.

Adicionalmente, existen nuevas visiones para medir el índice de desarrollo de un país que obedecen a otros factores diferentes al Ingreso per cápita, como es el caso de los trabajos de Joseph Stiglitz y Amartya Sen que proponen indicadores de medición compuestos que permiten reflejar la realidad de una sociedad.

[15] El nivel de ingreso per cápita constituye el principal criterio para agrupar países según su nivel de desarrollo y, por ende, para la asignación de los flujos de cooperación internacional. Por ejemplo, el Banco Mundial, pese a reconocer que el desarrollo no es una cuestión exclusivamente de ingresos, utiliza el ingreso nacional bruto (INB) per cápita para generar umbrales de ingreso y clasificar a los países en cuatro grupos: los países de ingreso bajo, los países de ingreso medio-bajo, los países de ingreso medio-alto y los países de ingreso alto. – Documento CEPAL: *"Países de Renta Media, un nuevo enfoque basado en brechas estructurales"* – Pág. 10

2.3.2.4. Oferta 2012

Durante la vigencia 2012, de acuerdo con información de APC Colombia, a la oferta de CI se destinó en total $15.917 millones, compuestos por recursos FOCAI[16] en $8.855 millones comprometidos, y recursos comprometidos de Proyectos de Inversión por $7.062 millones.

Con recursos de la oferta se favorecieron 80 países, dentro de los cuales los mayores beneficiarios son: Ecuador con $1.235 millones, Méjico con $549 millones, Honduras con $459 millones, Chile con $454 millones, El Salvador con $436 millones, Costa Rica con $425 millones, Perú $390 millones y Turquía con $379 millones.

Así mismo, con dineros del FOCAI, la oferta se dirigió a los siguientes programas y estrategias: al Programa Regional Mesoamérica en $2.266 millones, asistencia[17] internacional en $913 millones, mecanismos regionales $429 millones, Estrategia Caribe $417 millones y programas bilaterales $401 millones.

De otra parte, mediante recursos del FOCAI se financiaron: $274 millones de proyectos estratégicos CSS, $98 millones de Gestión del conocimiento y $2 millones de cooperación triangular.

En cuanto a los recursos para proyectos de inversión se destinaron a proyectos del Banco Mundial $1.830 millones, a proyectos estratégicos de CSS $1.783 millones, a BID $1.275 millones, a Triangulación y Alianzas Estratégicas de CSS $1.050 millones, a Estrategia Asia $414 millones, a Estrategia África $265 millones y a Gestión del conocimiento $92 millones.

2.3.2.5. Oferta 2013

En la vigencia 2013, APC Colombia comprometió $11.047 millones por transferencias corrientes FOCAI y $5.117 millones para proyectos de inversión de oferta.

Las donaciones ejecutadas por APC Colombia para 2013 alcanzaron $3.065 millones y entregaron como asistencia humanitaria a Cuba, Turquía, Méjico, Filipinas y Mali.

Los países que recibieron más cooperación fueron: El Salvador, Guatemala y Honduras seguidos de otros países centroamericanos y Méjico.

En el 2013 destinó $1.810 millones a iniciativas y procesos de CSS: Asia, África y Eurasia. APC Colombia ejecutó $1.597 millones para Mecanismos Regionales,

[16] Fondo de Cooperación y Asistencia Internacional
[17] Se refiere al apoyo a los gobiernos de Honduras, Filipinas, Jordania y Líbano, Somalia y Turquía.

$1.337 millones en Triangulación y Alianzas de CSS, $345 millones en Procesos y Proyectos Estratégicos de CSS y $27 millones en Gestión del Conocimiento.

2.3.2.6. Demanda 2012

Para la vigencia 2012 en la distribución por fuentes de la CI, la AOD representó el 94% del total de la cooperación en el país y sumó US$546 millones de 35 fuentes del orden bilateral y multilateral. Entre los mayores aportantes del nivel bilateral se encuentran Estados Unidos, Suecia y Unión Europea y entre los multilaterales sobresalen el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (en adelante PNUD), Programa Mundial de Alimentos (en adelante PMA) y el Banco Interamericano de Desarrollo (en adelante BID). Los registros de privados y ONG alcanzaron el 4%, la CSS 1% y la cooperación descentralizada 1%.

2.3.2.7. Demanda 2013

AOD

Colombia recibió financiación para 332 proyectos. Los países que concedieron más recursos son en su orden: Estados Unidos, Unión Europea y Alemania. Sobresale entre los mayores apoyos el de USAID[18] por US$165 millones dirigidos al desarrollo alternativo, vulnerabilidad de las poblaciones afectadas por la violencia interna, gobernabilidad democrática, respeto por los derechos humanos, cambio climático, y amenazas a la biodiversidad.

Fuentes No Oficiales

El apoyo a 232 proyectos por valor de US$71 millones fue recibido de fuentes del sector privado y ONG's internacionales.

Alianzas Estratégicas

Para el 2013, APC Colombia desarrolló alianzas con el Banco Mundial, UNFPA[19], BID, Conservación Internacional, CAF[20] y CIAT[21].

2.3.2.8. Macro-proceso de presupuesto

De acuerdo con el manual de gestión, programación y ejecución de recursos de cooperación a través del PGN elaborado por Acción Social, una entidad realiza la

[18] La USAID (*United States Agency for International Development:* Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional) es la institución estadounidense encargada de distribuir la mayor parte de la ayuda exterior de carácter no militar.
[19] Fondo de Población de las Naciones Unidas
[20] CAF: Corporación Andina de Fomento, tiene como misión impulsar el desarrollo sostenible y la integración regional en América Latina, mediante el financiamiento de proyectos de los sectores público y privado, la provisión de cooperación técnica y otros servicios especializados.
[21] Centro Internacional de Agricultura Tropical.

consecución y utilización de recursos de CI a través del PGN en tres macro-procesos: gestión, incorporación y ejecución.

Se llega a la suscripción de un acuerdo de voluntades o convenio de cooperación (previa presentación de un perfil del proyecto, según el acuerdo marco de CI y una minuta de convenio) entre la entidad y el donante, mediante contacto directo con el donante, a través de APC Colombia o cuando es de carácter multilateral participa el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (en adelante MHCP) y el DNP puesto que puede tener un vínculo crediticio a futuro. En este momento se precisa de la interrelación y coordinación entre el cooperante, el Ministerio de Relaciones Exteriores, APC Colombia y la entidad beneficiaria.

Sin embargo, para el momento de la gestión, dentro de la estructura orgánica de ministerios y establecimientos públicos del orden nacional, existen oficinas de CI que son el enlace con los organismos internacionales y con una misión de sector. En este caso la solicitud de apoyo al cooperante la realiza directamente el beneficiario y la participación de APC Colombia se constituye en concertar con el beneficiario y el cooperante los términos del convenio y emitir concepto sobre la minuta en este caso último también tiene injerencia el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Para la solicitud de apropiación presupuestal la solicitud la realiza la entidad beneficiaria y en este proceso interviene la Oficina de Planeación del beneficiario, la Agencia Presidencial, DNP, el Comité Directivo de APC Colombia, MHCP

Si la voluntad del donante determina la ejecución directa de los recursos por parte de la entidad nacional pública beneficiaria, los recursos de CI deben ser incorporados en la etapa de programación o en la de ejecución presupuestal. Es decir, durante la programación del PGN se estiman los gastos en el proyecto de PGN, si se requiere modificación, en esta etapa, se solicita al MHCP con el aval del Congreso de la República.

Para las solicitudes de nuevas incorporaciones y o modificaciones (traslados de recursos entre secciones presupuestales) el DNP y APC Colombia tiene en cuenta los avances en el proceso de gestión de nuevas cooperaciones y los cambios en las cooperaciones de ejecución para remitir la solicitud al MHCP y este último al Congreso de la República.

La aprobación del monto total del presupuesto va hasta el 15 de septiembre y la aprobación de la Ley de Presupuesto llega hasta el 20 de octubre por parte del Congreso de la República.

En el caso de que se requiera en la etapa de ejecución se adelanta la incorporación mediante adición por decreto, distribución de recursos e incorporación por convenio interadministrativo.

En cuanto a la ejecución de los recursos algunos donantes prefieren que se manejen por fuera del Tesoro Nacional (sin situación de fondos) mientras que otros exigen su inclusión (con situación de fondos).

Luego, según se programe la ejecución de los recursos la apropiación presupuestal la entregan a la entidad beneficiaria nacional o a APC Colombia en su cupo o espacio presupuestal, en este último caso lo distribuye APC Colombia mediante concepto previo del DNP y aprobación del Consejo Directivo de la misma y refrendación del MHCP. Existe una restricción en todo este manejo de la CI relacionada con No coincidencia de los momentos de gestión de los recursos de CI con la de la preparación y presentación del proyecto de PGN.

Para incorporación durante el ejecución presupuestal – Adición presupuestal como donaciones de capital mediante decreto de Presidencia, de acuerdo con lo establecido en el artículo 33 del Decreto 111 de 1996 y previa certificación de su recaudo expedido por el órgano receptor (Tesoro - MHCP o entidad financiera). El MHCP al final realiza la incorporación de las apropiaciones presupuestales en el PGN y registro en el SIIF.

Durante la ejecución presupuestal igualmente se pueden incorporar recursos por incorporaciones a través de convenios interadministrativos que es otro tipo de modificación presupuestal, cuando quien ejecuta es otra entidad del Estado. Aquí participa además de las entidades suscriptoras del convenio interinstitucional la receptora, la ejecutora y la cabeza del sector, además de APC Colombia, DNP, MHCP y DNP.

Proyecto Donaciones en APC Colombia

Para permitir la canalización y ejecución de recursos, programas y proyectos de CI, APC Colombia en el 2013, como administradora de recursos, de un presupuesto definitivo de $5.000 millones, ejecutó $3.565 millones, por fuentes como: AECID[22], Eurosocial, Triangulación Canadá, Intereses Fondo del Agua, UNITAR y FORD.

Proyecto Distribución Espacio Fiscal

De acuerdo con el área de Planeación de APC Colombia: "*La tendencia en materia de cooperación internacional, liderada por la OCDE y los países donantes, es la de canalizar con mayor frecuencia y cantidad los recursos de cooperación a través de la institucionalidad pública y la utilización de procedimientos nacionales de los países beneficiarios. Esta tendencia, exige que el país cuente en forma oportuna con apropiación que le permita iniciar o continuar con la ejecución de los recursos de cooperación, lo cual se consigue con este proyecto*[23]."

[22] AECID: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, cuyo propósito es la lucha contra la pobreza, mediante el fomento, la gestión y la ejecución de políticas públicas de cooperación internacional para el desarrollo.
[23] Resumen ejecutivo proyecto distribución 2014, pág. 3.

El proyecto se denomina *"Administración de Recursos de Cooperación Técnica y/o financiera No reembolsable"* cuya distribución se realiza previo concepto de la DNP. Consiste en un cupo fiscal otorgado a APC Colombia, que para el 2013 alcanzó una apropiación inicial de $25.000 millones, para la cual el MHCP atendió la solicitud de una reducción en $10.000 millones.

Es importante saber que este proyecto depende de la demanda de las entidades de espacio fiscal para incorporar donaciones, cuando los convenios o acuerdos se suscriben durante la ejecución. Por tanto, el estimado de apropiación es de difícil proyección.

Luego, este proyecto canaliza, a través de APC Colombia, los recursos de CI que por determinación legal o del convenio deban ser incorporados al PGN. Por consiguiente, APC Colombia distribuyó, para seis donaciones, el cupo fiscal por $13.144 millones, en alineación con la ENCI 2012- 2014, en los siguientes términos:

Cuadro No. 4
Proyecto de Administración de Recursos de Cooperación
Técnica y/o Financiera No-Reembolsable

Entidad	Proyecto	Cooperante	Valor distribuido (Millones)	Monto ejecutado (Millones)	% Ejecuc.
SENA	Implementación, formación técnica e implementación de planes de negocios para jóvenes del PCJ 9 municipios del departamento de Nariño	PNUD	$ 8.961.8	$ 4.477.8	50%
MINSALUD	Identificación, descripción y análisis de cadenas logísticas de provisión de medicamentos y propuestas de intervención	BID	$ 533.9	$ 533.9	100%
MINJUSTICIA	Apoyo al Fortalecimiento de Acceso a la Justicia – Aecid Nacional	AECID	$ 740	$ 603.6	82%
MINJUSTICIA	Servicio para Resolución Pacífica de conflictos para pobres II	BANCO MUNDIAL	$ 500.	$ 500.	100%
COLCIENCIAS	Conformación de una red de intercambio de información entre investigadores latinoamericanos y europeos	UNON EUROPEA	$ 207.6	$ 197.4	95%
INVIAS	Mejoramiento y mantenimiento carretera Puente San Miguel Espinal de la troncal del Magdalena, Putumayo, Cauca, Huila y Tolima	USAID	$ 2.200.	$ 2.200.	100%
TOTAL			$ 13.143.5	$ 8.512.9	65%

Fuente: APC Colombia – Planeación

Del cuadro No. 4 se puede concluir que en el manejo presupuestal por parte de las entidades, las que presentaron menores ejecuciones fueron: el Sena que ejecutó el 50% y el Ministerio de Justicia el 82%.

Cuadro No. 5
Asignaciones Presupuestales 2010/2013
Donaciones

Años	Apropiación inicial (millones)	Apropiación Distribuida (millones)	% Ejecución
2010	126.334	113.845	90
2011	240.165	134.534	56
2012	96.623	31.880	33
2013	25.000	13.143	53

Fuente: APC Colombia

El cuadro No. 5 muestra tanto el descenso en la apropiación inicial del proyecto de cupo fiscal, como la disminución en la ejecución de la misma apropiación. De ahí que para el año 2010, la ejecución correspondió al 90%, mientras que para los años 2012 y 2013 se observa una ejecución del 33% y 53%, respectivamente.

Ejecución mediante el presupuesto de las entidades y sectores

Cuadro No. 6
Ejecución presupuestal CI vigencia 2012
(millones de pesos)

Concepto	ejecución	participación
Apropiación Inicial	190.785.7	100%
Apropiación definitiva	140.485.7	74%
Comprometido	55.679.4	29%
Obligación	26.817.0	14%
Pagos	14.719.0	8%

Fuente SIIF. Elaboró Equipo Auditor

El cuadro anterior muestra la ejecución presupuestal consolidada de todas las entidades pertenecientes, a los diferentes sectores de la economía, que manejan recursos de CI, observándose que se comprometió el 29% de la apropiación inicial, en la vigencia 2012.

Las menores ejecuciones en términos de compromisos se presentaron en los sectores: Transporte, que no comprometió los recursos apropiados; Agricultura comprometió el 18% frente a la apropiación definitiva; Planeación ejecutó el 27%, Justicia 37% y Presidencia 43%.

Los sectores de Comercio, Industria y Turismo comprometieron el 96% de la apropiación definitiva; Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible comprometió el 86%;

Inclusión Social y Reconciliación comprometió el 83%; Educación comprometió el 82% y Ciencia y Tecnología el 74%.

Cuadro No. 7

Ejecución presupuestal CI vigencia 2013

(millones de pesos)

Concepto	ejecución	participación
Apropiación Inicial	97.408.2	100%
Apropiación Vigente	87.339.0	90%
Comprometido	49.121.7	50%
Obligación	23.682.8	24%
Pagos	23.272.3	24%

Fuente SIIF. Elaboró Equipo Auditor

Para la vigencia 2013 se observa un incremento en el porcentaje ejecutado con respecto al 2012, sin embargo, continúa siendo bajo y alcanza el 50% de los recursos correspondientes a CI.

Revisada la ejecución de las diferentes entidades se encontró que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo no comprometió la apropiación solicitada por valor de $2.173 millones, durante la vigencia 2013. El Departamento Administrativo de Ciencia y Tecnología comprometió el 100% y el Ministerio de Educación el 89%.

2.3.3. Indicadores de Alineación[24] con la ENCI 2012-2014

Cuadro No. 8

Alineación ENCI AOD 2012

Áreas de la ENCI AOD 2012	Total Aporte Internacional (Millones de dólares)	Número de Proyectos
5 GOBERNABILIDAD	$199.2	63
6 VÍCTIMAS, RECONCILIACIÓN Y DERECHOS HUMANOS	$128.3	69
3 CRECIMIENTO ECONÓMICO CON EQUIDAD Y COMPETITIVIDAD	$72.6	63
4 MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	$71.9	28
2 IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA LA PROSPERIDAD DEMOCRÁTICA	$64.1	113
1 GESTIÓN INTEGRAL DEL RIESGO Y DE RESTABLECIMIENTO SOSTENIBLE DE COMUNIDADES AFECTADAS POR DESASTRES NATURALES	$5.8	11
NO APLICA	$4.3	13
Total general	$ 546.2	360

Fuente: APC Colombia – Elaboró: Equipo Auditor

[24] Principio de Alineación: *"Los donantes basan todo su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo de los países socios"* – Declaración de París, 28 feb / 2 mar de 2005; Pág. 6

El cuadro No. 8 permite determinar que de los proyectos y programas ejecutados con recursos AOD en apoyo a las prioridades de la ENCI, en el año 2012, el área de gobernabilidad y la de víctimas, reconciliación y derechos humanos fueron las más favorecidas con montos de US$199,2 millones y US$128,3 millones, respectivamente.

En este año se observa que en el tema de Igualdad de oportunidades para la prosperidad democrática se ejecutaron el mayor número de proyectos, 113 frente al total de 360.

Cuadro No. 9
Alineación ENCI Nuevas Fuentes 2012

Áreas de la ENCI Nuevas Fuentes 2012	Total Aporte Internacional (Millones de dólares)	Número de proyectos
2 IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA LA PROSPERIDAD DEMOCRÁTICA	$ 15.9	68
4 MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	$ 6.2	23
6 VÍCTIMAS, RECONCILIACIÓN Y DERECHOS HUMANOS	$ 2.0	7
3 CRECIMIENTO ECONÓMICO CON EQUIDAD Y COMPETITIVIDAD	$ 1.9	16
5 GOBERNABILIDAD	$ 1.3	5
1 GESTIÓN INTEGRAL DEL RIESGO Y DE RESTABLECIMIENTO SOSTENIBLE DE COMUNIDADES AFECTADAS POR DESASTRES NATURALES	$ 0.6	6
Total general	**$ 27.9**	**125**

Fuente: APC Colombia – Elaboró: Equipo Auditor

Para el año 2012, el área de demanda que recibió más recursos de CI provenientes de Nuevas Fuentes fue el tema de Igualdad de oportunidades para la prosperidad democrática, en donde se desarrollaron el mayor número de proyectos, 68 de 125.

Cuadro No. 10
Alineación AOD 2013

Alineación Ayuda Oficial al Desarrollo 2013	Total Aporte Internacional (Millones de dólares)	Número de Proyectos
6 VÍCTIMAS, RECONCILIACIÓN Y DERECHOS HUMANOS	$ 144.8	104
5 GOBERNABILIDAD	$ 135.7	58
4 MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	$ 93.8	29
3 CRECIMIENTO ECONÓMICO CON EQUIDAD Y COMPETITIVIDAD	$ 70.4	54
2 IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA LA PROSPERIDAD DEMOCRÁTICA	$ 63.9	79
1 GESTIÓN INTEGRAL DEL RIESGO Y DE RESTABLECIMIENTO SOSTENIBLE DE COMUNIDADES AFECTADAS POR DESASTRES NATURALES	$ 4.1	7
NO APLICA	$ 0.5	2
Total general	$ 513.4	333

Fuente: APC Colombia – Elaboró: Equipo Auditor

Para el año 2013 el mayor monto de recursos de AOD se registra en el área de Víctimas, reconciliación y derechos humanos, igualmente allí se ejecutan 104 proyectos de los 333 realizados en el año.

Cuadro No. 11
Alineación ENCI - Nuevas Fuentes

Áreas de la ENCI - Nuevas Fuentes 2013	Total Aporte Internacional (Millones de dólares)	Número de Proyectos
2 IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA LA PROSPERIDAD DEMOCRÁTICA	$55.018.488	143
3 CRECIMIENTO ECONÓMICO CON EQUIDAD Y COMPETITIVIDAD	$4.714.881	29
4 MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	$4.678.234	14
5 GOBERNABILIDAD	$4.109.710	23
6 VÍCTIMAS, RECONCILIACIÓN Y DERECHOS HUMANOS	$2.012.139	14
1 GESTIÓN INTEGRAL DEL RIESGO Y DE RESTABLECIMIENTO SOSTENIBLE DE COMUNIDADES AFECTADAS POR DESASTRES NATURALES	$558.345	4
Total general	$ 71.091.797	227

Fuente: APC Colombia – Elaboró: Equipo Auditor

Durante el 2013 el área que en alineación con la ENCI recibió más recursos fue Igualdad de oportunidades para la prosperidad democrática con un monto de US$55 millones y en donde ejecutaron 143 proyectos frente al total de 227.

Los cuadros 8, 9, 10 y 11 permiten mostrar, que desde la AOD y de Nuevas Fuentes, durante las vigencias 2012 y 2013, apoyaron las diferentes prioridades establecidas en la ENCI. Estos indicadores dan lugar a señalar que desde APC Colombia, se ha cumplido con el principio de alineación de la demanda de Cooperación Internacional en relación con la Estrategia y el PND 2010 – 2014.

3. HALLAZGO

Sistemas de Información, seguimiento y evaluación de proyectos y programas de cooperación internacional.

Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública - NTCGP 1000:2009, Numeral 6.3 Infraestructura: *"La entidad debe determinar, proporcionar y mantener la infraestructura necesaria para lograr la conformidad con los requisitos del producto y/o servicio. La infraestructura incluye, cuando sea aplicable: (...)b) herramientas, equipos y sistemas de información (tanto hardware como software) para la gestión de los procesos, y (...)"*

Dentro de las funciones de APC Colombia, establecidas en el Decreto 4152 de noviembre 3 de 2011, en su numeral 10° del artículo 6° indica que debe: *"Liderar los mecanismos de coordinación interinstitucional como instancia de articulación,*

identificación, formulación, seguimiento y análisis de la cooperación que recibe y otorga el país, con los actores nacionales, sectoriales, territoriales e internacionales de la agenda de cooperación" y en el numeral 11° establece "Producir, procesar y compartir información y conocimiento para el análisis de la dinámica de la cooperación internacional en el país."

Para las vigencias 2012 y 2013, APC Colombia no contaba con un sistema de información integrado que le permitiera:

- Administrar, monitorear y controlar en tiempo real la información de sus diferentes macro-procesos misionales, situación que no permite una adecuada articulación de las dependencias.
- Ser fuente de información y divulgación en línea frente a las necesidades de intercambio de información entre los diferentes actores del SNCI.
- Contar con información oportuna, confiable y transparente.
- Implementar sistemas de monitoreo, seguimiento y evaluación de los proyectos y programas de oferta y demanda de CI.
- Aplicar mecanismos que permitan la medición del impacto y la sostenibilidad de los proyectos y programas de CI.
- Implementar mecanismos de costeo
- Realizar seguimiento de los mecanismos de articulación entre las diferentes actividades de CI.

Lo anterior dificulta la programación e implementación (ejecución y evaluación) de los proyectos y programas a los que se canalizan los recursos de cooperación de demanda y oferta, con base en estándares de calidad, eficiencia, eficacia, celeridad y transparencia, e incide en el fortalecimiento y diversificación de la cooperación internacional, como país oferente y como país receptor.

Esto se convierte en una limitante para cumplir con:

- Los objetivos estratégicos de la ENCI 2012- 2014, en cuanto a la eficacia de cooperación al desarrollo y gestión orientada a resultados, reducción de los costos de transacción para el país y evaluación de los resultados de la ayuda, establecido en la Declaración de París.
- La ENCI determina que en la agenda de cooperación internacional de Colombia, se estableció como prioridad el aumento de la calidad y el aumento del impacto de la cooperación que ofrece y recibe el país[25].
- Los objetivos del milenio, particularmente en el objetivo 8, en donde APC Colombia tiene una alta responsabilidad, en cuanto a fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

[25] ENCI, Pág. 67

Respuesta APC-Colombia:

La entidad mediante comunicación del 14 de noviembre de 2011 informa:

"En la vigencia actual la Agencia termino de ejecutar el convenio 069 suscrito con ITS-SOLUCIONES ESTRATEGICAS S.A.S cuyo objeto fue adquirir e implementar una herramienta informática, tipo (MIS), de administración, evaluación, seguimiento y control del Sistema de Gestión Integral de la Agencia.
La herramienta actualmente está en proceso de cargue de información y para la vigencia 2015 se tiene previsto que a través de ella se incluya toda la planeación estratégica institucional de la Agencia y se alimenten los demás módulos que se adquirieron para su funcionamiento. De esta manera el monitoreo y control se racionalizará.

Es importante señalar que la herramienta va a ser un medio que permita un mayor control, pero eso no significa que el Sistema de Gestión Integral que se construyó en 2012 y se implementó en su totalidad en 2013 no dé cuenta de la integralidad y adecuada articulación entre los procesos.

Para ello la Agencia cuenta con la Resolución 052 del 12 marzo 2013: Por la cual se conforma el Comité Institucional de Desarrollo Administrativo y se adopta el Modelo Integrado de Planeación y Gestión.

La Agencia Presidencial de Colombia APC-Colombia adoptó el Modelo Integrado de Planeación y Gestión acorde al Decreto 2482 de 2012, en donde se establecen los lineamientos generales para la integración de la planeación y Gestión, adopta el Modelo Integrado de Planeación y Gestión como un instrumento de articulación y reporte de la Planeación y las Políticas de Desarrollo Administrativo y conforma el Comité Institucional de Desarrollo Administrativo.

En el marco de este Modelo la Agencia ha construido los planes de acción donde se observa actividades conjuntas entre las diferentes direcciones que dan cuenta de la articulación de los procesos.
Mecanismos de articulación entre direcciones.

***Dirección de Coordinación Interinstitucional.** En los procesos en los que se involucra el trabajo conjunto de las Direcciones, ya sea porque un proyecto o actividad se va a llevar a cabo en un territorio o lo lidera un sector y se va a construir con un actor internacional, la Agencia genera espacios de articulación y coordinación naturales, en los que se lleva a cabo procesos de planeación de las actividades a realizar, definiendo los objetivos y responsabilidades de las partes en aras de conseguir un objetivo institucional.*
Estos espacios de articulación promueven la corresponsabilidad en toma de decisiones, construcción conjunta de propuestas, generación de cohesión, trabajo colectivo, producción de flujos de información multidireccional.
Este trabajo inter direcciones, permite por un lado reducir esfuerzos y de otro, generar en los proyectos o actividades, acciones coordinadas.
Ejemplos:
1. Negociación entre PMA y entidades del nivel nacional de la nueva Operación Prolongada de Socorro y Recuperación. (Coordinación entre Dirección de Demanda y Dirección de Coordinación Interinstitucional)

2. Elaboración de propuesta de Colombia para el Fondo de Objetivos de Desarrollo Sostenible, elaborada entre diferentes Agencias del Sistema de Naciones Unidas, más de 5 entidades de gobierno nacional y Gobernación del Cauca. (Coordinación entre Dirección de Demanda y Dirección de Coordinación Interinstitucional)

3. Elaboración de iniciativa en Agricultura Familiar, en el marco de Convenio entre Gobierno de Brasil, FAO, PMA, MinAgricultura, DPS y APC-Colombia. (Coordinación entre Dirección de Demanda, Dirección de Oferta y Dirección de Coordinación Interinstitucional)

4. Planeación de misión del Gobierno de Costa Rica en temas de superación de pobreza, apoyada por el BID y atendida por ANSPE y DNP. (Coordinación entre Dirección de Demanda, Dirección de Oferta y Dirección de Coordinación Interinstitucional)

5. Planeación de la participación de Colombia en el Proyecto Mesoamérica sin Hambre, apoyado financieramente por el Gobierno de México y coordinado por FAO. (Coordinación entre Dirección de Demanda, Dirección de Oferta y Dirección de Coordinación Interinstitucional)

***Dirección de Demanda.** El proceso de definición de las estrategias país con los cooperantes evidencia la articulación de las tres Direcciones y se puede resumir de la siguiente manera:*

- *La Dirección de Demanda de Cooperación acuerda el proceso y cronograma para la definición de la Estrategia País con el cooperante.*
- *Revisión de prioridades de oferta y demanda del país, a partir de las fichas de caracterización elaboradas por la Dirección de Coordinación Interinstitucional y la Dirección de Oferta. Así mismo, se tienen en cuenta las fichas de caracterización de las fuentes elaboradas por la Dirección de Demanda de Cooperación.*
- *En coordinación con la Dirección de Coordinación Interinstitucional, se convoca a las entidades públicas del orden nacional y se consulta con las del orden territorial, sobre los objetivos de cooperación de la fuente frente a las prioridades del país.*
- *El borrador de la Estrategia País, es revisado por la Dirección de Coordinación Interinstitucional quienes a su vez realizan consultas con las entidades correspondientes y por la Dirección de Oferta cuando aplica. Según acuerdo entre los dos países, estos comentarios son transmitidos directamente al cooperante o a través del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia.*

Ser fuente de información y divulgación en línea frente a las necesidades de intercambio de información entre los diferentes actores del sistema de cooperación internacional.

***Respuesta APC-Colombia:** En la actualidad La Agencia Presidencial de Cooperación Internacional, APC-Colombia cuenta con el Convenio Interadministrativo No. 011 de 2011, suscrito entre el Departamento Administrativo para la Protección Social - DPS y APC Colombia, donde una de las obligaciones por parte de DPS es "brindar apoyo y asesoría, en los procesos de gestión financiera y presupuestal, de talento humano, documental, administrativa, tecnológica, de servicio al cliente y de contratación",*

Para registrar la información especialmente de la Gestión de Demanda de Cooperación, la APC-Colombia se apoya en el uso del aplicativo Sistema de Información de Ayuda Oficial al Desarrollo (en adelante SIAOD), el cual fue desarrollado en la plataforma ORACLE e instalado en los servidores de Acción Social, hoy Departamento Administrativo para Prosperidad Social.

Con este aplicativo hoy se cuenta con el registro de información de los proyectos de cooperación internacional que está en ejecución en el país y es información con la que cuenta el Sistema Nacional de Cooperación (en adelante SNC) y el Gobierno nacional para todos los fines.

Dicho sistema no cuenta con funcionalidades para el registro de información generada por las Direcciones de Oferta de Cooperación y Coordinación Interinstitucional, necesaria para evidenciar los resultados de la Cooperación Sur-Sur y dar cuenta de la articulación y coordinación con los sectores, territorios y demás miembros del Sistema Nacional de Cooperación.

Adicionalmente, la Agencia cuenta con el mapa de cooperación internacional habilitado en la página WEB que a través de tres módulos muestra al SNC, al gobierno nacional y a la ciudadanía en general la información relacionada con Demanda, Cooperación Sur-Sur y las Prioridades de la Cooperación tanto sectoriales como territoriales.

El Mapa de Cooperación Internacional y el SIAOD, se crearon como herramientas de consulta para el público en general, para las entidades del orden nacional y territorial y para consulta de la comunidad internacional, lo cual ha permitido consolidar un canal de comunicación de la información de la cooperación internacional que recibe el país y visualizar la presencia de las diferentes fuentes de cooperación en las regiones colombianas.

Por ello, es necesario resaltar algunos de los usos que se le puede dar a esta información como son: toma de decisiones, insumo para un trabajo coordinado entre los cooperantes en el territorio y fuente de información para elaboración de planes tanto a nivel nacional como local.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Dirección de Demanda de Cooperación Internacional, es la responsable de gestionar, registrar y actualizar la información contenida en el SIAOD. Esta información, constituye un insumo fundamental para el desarrollo de mecanismos de seguimiento y monitoreo a las estrategias, programas y proyectos de cooperación internacional. De otra parte, se brinda información oportuna, de calidad y análisis sobre la cooperación que recibe el país.

El SIAOD contiene información que permite elaborar reportes según distintos criterios como son: por fuente de cooperación, áreas y componentes de la Estrategia Nacional de Cooperación, por territorio, por población beneficiaria, entre otros.

Con base a lo anterior, la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, APC-Colombia, respetuosamente manifiesta no estar de acuerdo con los planteamiento sobre ausencia de mecanismos de información de la cooperación y que como resultado de ello, existe "...limitante para cumplir con los objetivos estratégicos de la ENCI 2012-2014, la declaración de París y los objetivos del milenio" (cursiva y subrayado fuera del texto), ya que a través de esta herramienta, también se contribuye a la agenda de eficacia (Declaración de París) en términos de:

- *Alineación, porque permite identificar los programas y proyectos que están orientados a las prioridades del país y definidas para la cooperación internacional en la ENCI, la cual contempla prioridades internacionales como son los ODM.*
- *Transparencia de la información, puesto que provee información completa y verídica sobre el estado de la cooperación que recibe el país.*
- *Armonización, permitiendo la coordinación entre y con los cooperantes que trabajan los mismos sectores, temáticas y territorios.*

Finalmente, resaltar que el Mapa de Cooperación Internacional y el SIAOD han sido referentes en el ámbito de la cooperación internacional a nivel mundial, Colombia fue y ha sido pionera en herramientas de esta naturaleza, así como ha transferido el conocimiento y capacidad a países como Uruguay.

Como un gran aspecto de mejoramiento continuo a la gestión institucional y como parte del posicionamiento de la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, APC-Colombia, viene trabajando en la formulación del proyecto de inversión ***"Implementación del Sistema de Información de la Cooperación Internacional de Colombia"****, cuyo objetivo es el de Generar un sistema efectivo para la consolidación de la información de la cooperación internacional en Colombia.*
El proyecto contempla que el sistema de cumplir con los siguientes objetivos específicos:

1. *Generar interacción entre los procesos internos de la Agencia*
2. *Disponer de recursos tecnológicos articulados*
3. *Incrementar el registro de las gestiones de cooperación adelantadas por los grupos de interés."*

Análisis de la Respuesta:

Como lo registra la siguiente nota, Colombia cuenta con el aplicativo SIAOD desde 2004 y a partir de 2007, realizó acuerdos de cooperación con Uruguay y Paraguay para la transferencia del Mapa de Cooperación, y prestó asistencia técnica a Bolivia, El Salvador y Cuba.

"Con el apoyo financiero de la Unión Europea y posteriormente de España, Acción Social desarrolló en 2004 una base de datos sobre proyectos de cooperación internacional en Colombia, con el fin de generar el Sistema de Información de Ayuda Oficial al Desarrollo (SIAOD).. En 2005, Acción Social publicó el contenido del SIAOD en su portal de Internet con el Mapa de Cooperación para el Desarrollo, convirtiéndose en el único país del mundo en proveer una herramienta de acceso público con este tipo de información.

El Mapa de Cooperación es una herramienta visualmente amigable y de fácil utilización, que refleja la cooperación internacional que recibe el país. A través de un mapa político, permite ver los montos de cooperación, identificando los municipios beneficiarios, los temas de desarrollo a los cuales se dirige dicha cooperación, la población beneficiaria, entre otros".[26]

Si bien Colombia fue pionero de esta herramienta, diez años después de su creación se están dando los pasos para fortalecerlo, mediante el convenio 069 con ITS Soluciones Estratégicas S.A.S de acuerdo con la respuesta entregada por APC Colombia.

En cuanto al Modelo Integrado de Planeación y Gestión se encontró que en la práctica no se ha implementado el "*Modelo de gestión institucional basado en un esquema de medición, seguimiento y evaluación*", en concordancia con el sistema de gestión integral, que data de abril de 2014, resultado de la consultoría contratada por APC Colombia con la firma ASCAL. Luego no se ha cumplido lo establecido en la misma Resolución 52 de 2013 en su artículo 8 y como lo decidió el Comité Directivo de APC Colombia.

De otra parte, en cuanto al mapa de cooperación, al realizar las entrevistas a los usuarios del sistema, se concluye que a la fecha no existe un sistema de información integral y en línea, el cual permita emitir directamente los reportes que requieren y en su oportunidad, en razón a las siguientes situaciones:

- El SIAOD es alimentado manualmente desde la Dirección de Demanda y con alguna periodicidad, circunstancia que no posibilita información actualizada y en línea. De manera que la ciudadanía no va a tener la información en tiempo real, lo que contraviene el principio de transparencia.
- Para verificar la alineación de los proyectos con la ENCI 2012-2014, fue preciso solicitar la información a APC Colombia, y no se pudo evidenciar directamente en el sistema.

[26] Obtenido de internet: http://www.impactalliance.org/ev_es.php?ID=49408_201&ID2=DO_TOPIC

- Los registros y la información de los proyectos no permiten desagregar costos, cuantificar costos en especie, ni el reporte de costos directos e indirectos de manera que la entidad pueda realizar seguimiento y control de los valores agregados que generan los mismos.
- Los cooperantes no pueden obtener la información completa de manera inmediata, para una oportuna toma de decisiones, lo que crea espacios para que continúen entregando recursos a las ONGs y otros privados, quienes realizan investigaciones sobre CI y tienen una estructura de indicadores e información controlada.
- No permite consultar información referente a la oferta de CI. De acuerdo con el Informe pormenorizado de control interno a agosto de 2014, el indicador de la actividad de sistematizar los proyectos de CSS es 0.
- No atiende los requisitos de georreferenciación.
- El sistema no incluye los proyectos en etapa de programación.
- En la medida que no contiene la información consolidada no permite detectar situaciones de duplicidad de esfuerzos en CI.
- Los funcionarios entrevistados han manifestado dificultad para entregar a sus interlocutores, información oportuna y confiable cuando se encuentran fuera de la entidad.

Luego, APC Colombia aún no cuenta con el sistema de información adecuado para atender eficientemente los roles y procesos de la cooperación internacional. Igualmente no ha logrado consolidar en el sistema la información de manera confiable y oportuna para cumplir con estándares internacionales, teniendo en cuenta que el X Encuentro del Sistema Nacional de Cooperación Internacional, celebrado en octubre de 2012, concluye:

"La tecnología debería aprovecharse para resolver los problemas complejos de la cooperación internacional. En este sentido la tecnología puede servir, por ejemplo, para reducir la multiplicidad de formatos utilizados y unificar procedimientos entre los cooperantes y sus socios, como también para articular la variedad de gama de actores que participan de la cooperación internacional. Es importante fijar un control de calidad de la información que se intercambie.

Mark Cardwell, Jefe Oficina de Comunicaciones Online, del Programa de Naciones Unidas señaló que hay tres tipos de necesidades, la simplificación de procedimientos, estandarización de lenguajes y mecanismos y unificación de plataformas.

"La tecnología per se no es el objetivo, sino que es un canal para realizar un mayor monitoreo y evaluación, una mejor planificación y mayores sinergias en instalación de capacidades de desarrollo. La tecnología debe dirigirse a facilitar la cooperación internacional y a hacerla más incluyente".

En la respuesta APC corrobora la debilidad que existe en cuanto a la no efectividad del sistema y la no consolidación de la información de CI, señalando que:

*"..., APC-Colombia, viene trabajando en la formulación del proyecto de inversión **"Implementación del Sistema de Información de la Cooperación Internacional de Colombia"**, cuyo objetivo es el de Generar un sistema efectivo para la consolidación de la información de la cooperación internacional en Colombia.*

El proyecto contempla que el sistema de cumplir con los siguientes objetivos específicos:

4. *Generar interacción entre los procesos internos de la Agencia*
5. *Disponer de recursos tecnológicos articulados*
6. *Incrementar el registro de las gestiones de cooperación adelantadas por los grupos de interés."*

Lo anterior denota que APC Colombia no posee en la actualidad un sistema de información efectivo que:

- Genere interacción entre los procesos internos de la Agencia y de sus respectivas Direcciones.
- Articule los recursos tecnológicos que permitan confiabilidad y oportunidad de la información.
- Incluya información que hoy en día no se registra en el SIAOD y que es fundamental para los diferentes actores del SNCI.

Por lo demás, el hallazgo se mantiene puesto que la situación descrita no atiende lo establecido en el numeral 11 del artículo 6 del Decreto 4152 de 2011 que trata sobre la función de "*Producir, procesar y compartir información y conocimiento para el análisis de la dinámica de la Cooperación Internacional en el país*".

Dado el objetivo de la ENCI que trata sobre la Eficacia de la cooperación al Desarrollo, en la medida en que no existe información detallada de los proyectos a través de su ciclo de vida, de manera que se permita el seguimiento y evaluación durante la ejecución del proyecto para realizar los correctivos oportunamente, y una vez finalizado el proyecto para verificar el resultado y evaluar el cumplimiento del objeto propuesto en el proyecto; no existen elementos suficientes para asegurar el cumplimiento del objetivo de apoyo al desarrollo del país.

De otra parte el Consejo Directivo señala como uno de sus lineamientos estratégicos la necesidad de *"Fortalecer el sistema de información de la cooperación internacional para que refleje de manera integral la gestión de la cooperación internacional que recibe y otorga el país, de conformidad con los estándares internacionales".*

Es así, como, en la muestra de proyectos seleccionada y revisada se encontró:

En las carpetas físicas de dos de los proyectos de 2012 relacionados con la "Donación de dos aviones" y "Donación de 1500 computadores portátiles:" con el

Gobierno Chino y Ministerio de Comercio Chino, respectivamente, se observa que en ninguno de los casos se registra un ejercicio de evaluación y seguimiento de los proyectos. Igualmente, se encuentra que en estas carpetas no se aplican normas de gestión documental, lo que da cuenta de la no implementación de un manual de archivo y correspondencia ni de un programa de gestión documental. No se han establecido lineamientos para la implementación de las tablas de retención documental de los procesos[27].

En las carpetas electrónicas facilitadas por correo electrónico por APC Colombia, correspondientes a proyectos de oferta, no se evidencia la aplicación de lineamientos de archivo ni una estructura unificada de trazabilidad que permita identificar de manera ordenada y detallada los procesos adelantados para los casos estudiados. Se encuentra información parcial y no se observan evidencias de seguimiento, evaluación, o medición de impacto y sostenibilidad.

De acuerdo con lo anterior, se determinó que para los proyectos de Azherbaijan, Myanmar, SAT de Guatemala, Madagascar si bien se presentan conclusiones y recomendaciones en los informes de cierre, no se encuentran evidencias de continuidad en seguimiento y medición del impacto y la sostenibilidad de los proyectos.

El proyecto de Manejo ambiental y Proyectos infraestructura vial Costa Rica si bien incluye un formato de presentación del proyecto, no se registra información sobre los procesos realizados y la trazabilidad referente a: documentos propios del desarrollo del proyecto, memorandos de centro de costos, Memorando FOCAI, solicitud de tiquetes a la Dirección Administrativa, participantes y resultados. Lo incluido en la carpeta se refiere a cuatro presentaciones generales.

Es de mencionar que el SIAOD no registra información sobre la oferta de cooperación internacional, lo que no permite obtener desde el mapa de cooperación la información requerida para efectos del seguimiento y evaluación correspondientes.

Para el caso de la demanda no se tiene una estructura unificada para la información, no se encuentra evidencia detallada de los procesos adelantados ni la trazabilidad de las acciones realizadas.

El Proyecto IMPAL y Casa Amazonía cuenta con el formato del proyecto propuesto y no se registra más información.

El proyecto con Suiza sobre "Participación de las víctimas en el territorio; diálogo democrático con las autoridades públicas para el ajuste, la implementación y monitoreo de los planes de acción territorial en el departamento del Meta y tres de

[27] Esta situación es registrada en el Informe pormenorizado sobre el sistema de control interno abril- agosto de 2014, en su evaluación a la Gestión del Proceso Administrativo Financiero, pág. 16.

sus municipios" contiene el acuerdo ECHO/COL/BUD/2012/91011 y la ficha técnica de aspectos generales del proyecto.

El Proyecto con Halo Trust denominado "Remoción humanitaria de minas en Colombia " no incluye más información que el convenio suscrito por las partes..

Del proyecto OIM Asistencia Humanitaria se encuentra la ficha de información general del proyecto.

El Proyecto CREE BID que inició en julio de 2013 con un plazo de 24 meses, no registra los resultados de la evaluación objeto del proyecto, incluye la ficha general, el oficio de concepto aval entregado por APC Colombia al BID (Banco Interamericano de Desarrollo) y el oficio del concepto técnico entregado por DNP a APC Colombia.

Del Proyecto cuyo cooperante es Finlandia y el cual se denomina "Fortalecimiento de procesos de sostenibilidad en pequeñas empresas forestales de la región del Urabá mediante la implementación de la certificación forestal voluntaria" no presentaron información.

Lo anterior no permite dar cuenta del cumplimiento de lo establecido en el Plan Indicativo y Estratégico 2012, relacionado a continuación:

- Dentro de las metas tácticas de la Dirección Administrativa Financiera, establecidas en el Plan Indicativo y Estratégico 2012, establece como objetivo táctico "implementar la estructura tecnológica de la Información y las telecomunicaciones TICS. Cuyas actividades corresponden a: "Adquisición de bienes y servicios de hardware, software, comunicación y custodia de medios", "Instalación, configuración, pruebas y ajustes", "Apoyo técnico para el diseño y contratación de un sistema integrado de información misional", "Implementación y puesta en producción del sistema de gestión documental" "Mantener en operación los sistemas de información".

- El objetivo táctico "Desarrollo del programa de Gestión Documental" cuyas actividades cubren desde Elaboración y presentación ante el Archivo General de la Nación, la Tabla de Retención Documental, aplicación de las mismas, elaboración de manuales, Desarrollo del Programa de Gestión Documental y Administración General del Archivo de Gestión APC.

- El Objetivo táctico de "...diseñar e implementar los Sistemas de Gestión Integral y de Información";

En conclusión, para las vigencias 2012 y 2013 y en la actualidad APC Colombia no cuenta con un sistema efectivo para la consolidación de la información de la CI, de manera que aún el SIAOD no cuenta con la información de la gestión de la Oferta ni de las acciones de Coordinación Interinstitucional, no incluye la información de

gestiones de los proyectos en proceso de planeación, solo los proyectos en ejecución, no presenta actividades de seguimiento, evaluación y medición de impacto y sostenibilidad de los proyectos. Además de no contar con la información completa y organizada requerida para los diferentes análisis por parte de los diferentes actores de la CI.

Respuesta APC Colombia

"Dirección de Coordinación Interinstitucional
La Dirección de Coordinación Interinstitucional, estructura su trabajo bajo el esquema de agendas de trabajo. Este instrumento que es de coordinación, permite organizar la demanda y la oferta de los entes territoriales y de las entidades públicas en torno a la cooperación internacional. De esta manera, se establece la direccionalidad del proceso de trabajo en el marco de los mecanismos de coordinación (son espacios de articulación) y se establecen las prioridades de los gobiernos, bajo una visión de desarrollo para el área de su competencia.

En este sentido, una de las actividades previstas en la agenda de trabajo, es que cada uno de los territorios (32 departamentos más Bogotá) y los sectores (24 sectores), tenga el mapeo de la cooperación. Este mapeo tiene como objetivo conocer con mayor precisión, cuáles son los proyectos que se ejecutan, cuáles son actores internacionales que desarrollan proyectos, qué recursos se destinan para los proyectos, cuáles son los sectores y territorios que participan en la ejecución de los mismos.

La naturaleza de dicha información, permite que en el marco de los mecanismos de coordinación, se seleccione un proyecto emblemático y se realice seguimiento. Este proceso permite determina variables de cumplimiento a lo planeado tanto a nivel técnico como financiero.

El proceso de seguimiento, permite también analizar la posibilidad de seleccionar proyectos que puedan ser objeto para la documentación de buenas prácticas, y ser ofertadas a pares y homólogos nacionales e internacionales.

Los enlaces territoriales y sectoriales, estructuran según la naturaleza de cada proyecto, el seguimiento a realizar y de ser necesario, podrán emitir conceptos y posibles riesgos a los que el proyecto puede enfrentarse, de tal manera que se conduzca a generar resultados que respondan de manera eficaz y eficiente a las problemáticas identificadas, generando un valor público.

En lo corrido del presente año, la DCI ha realizado 18 seguimientos a nivel territorial y 15 a nivel sectorial.

TERRITORIAL	SECTORIAL
1. La Guajira	1. Fondo Justicia Transicional
2. Santander	2. Victimas
3. Norte de Santander	3. Estadística
4. Boyacá	4. Minas
5. Casanare	5. AICMA
6. Sucre	6. Gestión del Riesgo
7. Risaralda	7. Reintegración
8. Tumaco	8. Salud
9. Córdoba	9. Vivienda
10. Bolívar	10. Inclusión Social

11. Cauca	*11. Interior*
12. Magdalena	*12. Defensa*
13. Atlántico	*13. Justicia*
	14. TIC
15. Urabá	*15. Transporte*
16. Vichada	
17. Valle del Cauca	
18. Nariño	

Dirección de Oferta de Cooperación

Con miras al fortalecimiento de los procesos de gestión de la información referente a las acciones de cooperación sur – sur (CSS) y triangular (CT), y teniendo en cuenta su valor estratégico tanto en el mejoramiento de la incidencia de la cooperación colombiana como de los procesos al interior de la APC-Colombia, la dirección de oferta adelantó esfuerzos importantes durante 2014 para desarrollar y mejorar los instrumentos, metodologías y procesos de seguimiento, cuantificación y evaluación.

El seguimiento a las acciones de Cooperación Sur-Sur (en adelante CSS), se fundamenta en dos instrumentos, ambos basados en Excel: la matriz de seguimiento y el cuadro de programación. El objetivo de la matriz es proveer a DOCI de información oportuna, pertinente, verás y con criterios de búsqueda amplios para poder soportar la toma de decisiones y la rendición de cuentas de acuerdo a requerimientos específicos y diversos. La matriz de seguimiento se sirve de la misma diagramación que la matriz que alimenta el mapa de cooperación, de esta manera el proceso de registro de nuevas acciones de CSS sirve para ambos sistemas. Si bien el mapa y la matriz comparten gran parte de la información, algunas de las columnas de la matriz de seguimiento difieren del mapa pues el uso de la información de ambos instrumentos sirve para propósitos diferentes.

Las principales categorías de información que permiten realizar el seguimiento y generar insumos para procesos de evaluación o balance son:

a. *País*
b. *Transferencia de una buena práctica*
c. *Área y componente ENCI*
d. *Sector de gobierno (principal y secundarios, de haberlos)*
e. *Palabras clave en el análisis de la CSS (Ejemplos: Procesos de asesoría, procesos de formación, acciones que contribuyen al fortalecimiento sectorial, etc.)*
f. *Entidades ejecutoras*
g. *Informes técnicos*
h. *Región*
i. *Número de beneficiarios*
j. *Estado de ejecución*
k. *Nivel de logro (para aquellas acciones adecuadamente formuladas, en las que se especifican los indicadores de resultado).*
l. *Sostenibilidad*

En el caso de los proyectos de CSS, estos son introducidos en la matriz a partir de los formatos de formulación (DO-F-003 -Presentación Proyectos Cooperación Sur Sur y DO-F-004 Anexo Presupuesto) donde está la información básica de cada proyecto. En el caso de acciones puntuales de CSS, estas se identifican en el "Cuadro de Programación y Ejecución de Actividades de CSS y CT", y se introducen en matriz. Es importante resaltar que antes de ser insertadas en la matriz, tanto los proyectos como las acciones puntuales son insertadas en el mapa, y luego se copian y se pegan en la matriz.

El "Cuadro de Programación y Ejecución de Actividades de CSS y CT" sirve también para actualizar el estado de ejecución de los proyectos pues cada una de las actividades de cada proyecto debe ser

programada en este cuadro. Así pues, una actividad es programada normalmente para ser ejecutada durante los siguientes 45 días, una vez ejecutada, es actualizada y cuando esto sucede, se identifica y se actualiza a su vez la matriz de seguimiento. La actualización del cuadro se realiza una vez al mes, la actualización de la matriz sigue este mismo patrón. La responsabilidad de actualizar la matriz recae sobre el responsable de seguimiento de la Dirección de Oferta de Cooperación Internacional, mientras que la actualización del cuadro es responsabilidad de todos los escritorios encargados de gestionar la ejecución de actividades de CSS, ya sean estos de DOCI, Dirección de Coordinación Interinstitucional o Dirección General.

De otra parte, la Dirección de Oferta de Cooperación Internacional, se encuentra ejecutando cinco pilotos de cuantificación usando la metodología propuesta por consultores externos que, después de realizar una amplia investigación y análisis de los procesos de Cooperación (tanto Ayuda Oficial al Desarrollo como de Cooperación Sur-Sur) desarrollaron una metodología de cuantificación específicamente diseñada para las características de este tipo de acciones.

La metodología esencialmente aborda tres categorías:

a. *Costos directos e indirectos*
b. *Valor agregado*
c. *Impacto*

Se adjuntan los siguientes documentos en medio magnéticos:

- *Guía metodológica para la cuantificación de la cooperación técnica que recibe Colombia Versión final / Diciembre 12 de 2013.*
- *Guía metodológica para la cuantificación de la cooperación técnica que recibe Colombia. Producto 6 Informe ejecutivo. Versión final / Diciembre 12 de 2013.*

Para el caso de la CSS, solamente se tienen en cuenta las dos primeras pues el impacto de las acciones de CSS es bastante difícil de estimar ya que las características de este tipo de cooperación, es decir, su enfoque en resultados intermedios, implican que su impacto no les sea atribuible directamente.

Los costos directos hacen referencia a los costos en los que incurre directamente APC-Colombia para garantizar la ejecución de las actividades y cuyos recursos provienen del FOCAI: tiquetes aéreos, gastos de viaje y logística. Los costos indirectos hacen referencia a los costos en los que incurre APC-Colombia para garantizar su operación general, entre estos se destacan la nómina, servicios y gastos administrativos. El valor agregado hace referencia al conocimiento y know how que transfiere el país a sus pares internacionales.

Es importante destacar que si bien los primeros ejercicios de cuantificación se basan en la metodología desarrollada específicamente para APC-Colombia, la entidad está, junto con el DANE, coordinando un esfuerzo internacional de desarrollo metodológico para cuantificar la CSS. El escenario para dicho ejercicio es la CEPAL, que a través de la Cumbre Estadística de las Américas ha generado un espacio apropiado y con profesionales idóneos para tal fin. Una vez la nueva metodología sea desarrollada y validada, APC-Colombia la implementará para sus procesos de cuantificación.

Frente a la Evaluación, la Dirección de Oferta busca, a través de procesos de evaluación, identificar, entender, aprender, impulsar y divulgar los logros que obtiene la CSS en cualquiera de sus modalidades; logros no sólo en términos de ejecución, sino también en términos de resultados técnicos, y, de ser posible, impacto.

La evaluación de la CSS colombiana se implementa de dos maneras: externa e interna.

En el caso de evaluaciones externas, la selección de acciones de CSS se basa en necesidades identificadas en la DOCI, que se fundamentan en la mejora continua, tanto de la gestión de la CSS como de la incidencia que esta pueda tener en términos de desarrollo, tanto en Colombia como en los países con los cuales la nación coopera. Para 2014 se han evaluado tres de las cinco estrategias regionales que actualmente gestiona APC-Colombia. La selección de las firmas consultoras para la implementación de una evaluación externa sigue los procesos contemplados por la ley colombiana en referencia a la contratación pública.

En el plano interno, se evalúa la CSS colombiana de dos maneras: procesos de evaluación estructurados formalmente, que siguen metodologías específicas, por un lado, y por el otro, procesos implícitos de evaluación estratégica llevados a cabo al interior de la DOCI enfocados a la toma de decisiones. En el primer caso es válido el ejemplo del proyecto bilateral para evaluar el Programa Bilateral de Cooperación con Ecuador. Esta evaluación se desarrolla de manera conjunta con la SETECI de Ecuador y es un ejercicio legítimo en cuanto a que ambos países validan mutuamente los hallazgos y los resultados. En el segundo caso, la DOCI se basa en la información suministrada por la matriz de seguimiento, el informe narrativo, y los aportes de los diferentes miembros de la dirección, entre otros.

El balance de la CSS, que soporte la toma de decisiones, la rendición de cuentas y la valoración de la CSS colombiana, se basa, desde el punto de vista técnico de los siguientes instrumentos:

a. *Informe narrativo.*
b. *Informes técnicos de actividades.*
c. *Información financiera proveniente del centro de costos*
d. *Matriz de seguimiento*

El informe narrativo, como su nombre lo indica, da cuenta, de manera primordialmente cualitativa, de todas las acciones de CSS que gestiona la DOCI. El informe se estructura por regiones y categorías de cooperación, y su principal función es la rendición de cuentas, tanto para actores internos (planeación, servidores de todas las direcciones, etc.), como externos (Cancillería, Presidencia). El informe narrativo tiene una función adicional, triangular la información contenida en el sistema de seguimiento de tal manera que se asegura que ambos instrumentos contienen la misma información y que no hay errores o discrepancias en alguno de ellos.

Los informes técnicos de actividades son informes que, valiéndose de formatos específicos para tal fin, sirven a los ejecutores directos para reportar a APC-Colombia sobre el desarrollo y logros de una actividad de CSS en particular. El valor de dichos informes reside en que es precisamente el ejecutor directo quién de primera mano suministra la información.

La información financiera es fundamental en la toma de decisiones pues reporta la ejecución presupuestal y genera insumos para análisis de costo beneficio, entre otros. El centro de costos no hace parte del esquema de seguimiento técnico pero es su complemento natural para soportar la toma de decisiones y la rendición de cuentas."

Análisis de la Respuesta

APC no cuenta con los sistemas de información que cumplan con los requerimientos de una adecuada arquitectura tecnológica que les permita realizar el seguimiento durante la ejecución y a la finalización de cada uno de los proyectos y así determinar el impacto de acuerdo con lo que establece el Decreto 4152 de 2011 en su numeral 10 del artículo 6.

Revisada la respuesta *"La naturaleza de dicha información, permite que en el marco de los mecanismos de coordinación, se seleccione un proyecto emblemático y se realice seguimiento. Este proceso permite determina variables de cumplimiento a lo planeado tanto a nivel técnico como financiero."* Esta afirmación permite corroborar que en la actualidad no se realiza seguimiento al total de los proyectos.

La lista relacionada en la respuesta no permite verificar los seguimientos reales de parte de la Dirección de Coordinación Interinstitucional, particularmente cuando dentro de las evidencias recolectadas de esa Dirección, las actividades de los funcionarios se dirigen en especial a realizar visitas a las entidades territoriales, prestar asesoría, participar en los Comités Territoriales o Departamentales, pero APC Colombia no cuenta con las herramientas suficientes para realizar el proceso de seguimiento y evaluación de todos los proyectos. Así mismo 33 seguimientos realizados no es un número representativo frente al número de proyectos a los cuales debe atender la gestión de APC Colombia.

De los soportes obtenidos en la auditoría a los proyectos de la Dirección de Oferta, al analizar el cuadro en Excel, si bien incluye parte de la información del proyecto, no permite dar cuenta de un seguimiento detallado a los proyectos en los diferentes momentos que se precisa llevar a cabo para efectos de la evaluación, es decir, durante el desarrollo y a la finalización de cada uno de los proyectos, como tampoco permite ilustrar sobre las acciones realizadas para medir la sostenibilidad de cada uno de los proyectos. En este aspecto se basa la respuesta entregada: *"El seguimiento a las acciones de CSS, se fundamenta en dos instrumentos, ambos basados en Excel:.."* Por consiguiente, evaluado este instrumento se puede concluir que la entidad no cuenta con las herramientas suficientes para responder a la necesidad de seguimiento y evaluación que debe realizar según lo establecido en el Decreto 4152 de 2011:

- Numeral 9 del artículo 12 del, que dice: *"Definir la estrategia de seguimiento y evaluación de la cooperación internacional que recibe y otorga el país."*
- Numeral 15 del artículo 13 del mismo Decreto: *"Implementar estrategias de seguimiento y evaluación de la cooperación temática y territorial".*
- Numeral 10 del artículo 14: *"Coordinar el diseño. la ejecución, seguimiento y evaluación de las estrategias, programas y proyectos de cooperación internacional y triangular. "*
- Numeral 9 del artículo 15: *"Establecer procedimientos y metodologías para el diseño, formulación, implementación, seguimiento y evaluación de programas y proyectos de la cooperación que recibe el país."*