

# Apoyo Presupuestario al Sector Lácteo - Fase 1

Una experiencia de aprestamiento  
y aprendizaje sobre la nueva modalidad  
de cooperación europea en Colombia



**PROSPERIDAD  
PARA TODOS**



**aecid**  
OFICINA TÉCNICA  
DE COOPERACIÓN



# **Apoyo Presupuestario al Sector Lácteo - Fase 1**

**Una experiencia de aprestamiento  
y aprendizaje sobre la nueva modalidad  
de cooperación europea en Colombia**

**Luis Daniel Santos P**  
Consultor

Juan Manuel Santos  
**Presidente de la República**

Angelino Garzón  
**Vicepresidente de la República**

Sandra Bessudo Lion  
**Director General**  
**Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, APC-Colombia**

Juan Sebastián Estrada Escobar  
**Director de Coordinación Interinstitucional**  
**APC-Colombia**

Juanita Olarte Suescún  
**Directora de Oferta de Cooperación**  
**APC-Colombia**

Carolina Tenorio Garcés  
**Directora de Gestión de Demanda**  
**APC-Colombia**

Silvia Margarita Carrizosa Camacho  
**Directora Administrativa y Financiera**  
**APC-Colombia**

Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, APC-Colombia  
Carrera 11 No. 93-53, Piso 7  
Tel: 6012424  
Correo Electrónico:  
cooperacionapc@apccolombia.gov.co  
www.apccolombia.gov.co

*Apoyo Presupuestario al Sector Lácteo - Fase 1*

Luis Daniel Santos P.  
Consultor

Diseño, diagramación y corrección de estilo:  
k2 Comunicación Visual S.A.S

*La presente publicación fue realizada por la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, APC-Colombia, en el marco del proyecto "Fortalecimiento del Sistema de Cooperación Internacional de Colombia y de la Cooperación Sur-Sur", apoyada por la Cooperación Española a través de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Aecid, en Colombia. El contenido de la misma es responsabilidad de sus autores y no compromete necesariamente la posición de la Aecid ni del gobierno de España.*  
*Abril 2014*



## Agradecimientos

Este libro, en el que colaboraron un buen número de instituciones y personas a quienes extendemos nuestra gratitud, hace un recuento de las actividades y documentos que tuvieron que ver con la formulación e implementación del Apoyo Presupuestario al sector Lácteo en Colombia.

Agradecemos a las entidades del Gobierno Nacional involucradas en el proceso:

*Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural*  
*Ministerio de Comercio, Industria y Turismo*  
*Ministerio de Hacienda y Crédito Público*  
*Consejo Nacional Lácteo*  
*Delegación de la Unión Europea en Colombia*

A los servidores públicos de la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, APC-Colombia, por el suministro de una buena parte de información secundaria así como de entrevistas frente a lo formulado, lo implementado y lo proyectado para el futuro.

Finalmente, a la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Aecid, en Colombia, por respaldar la publicación del documento para la formulación y ejecución de este y futuros apoyos presupuestarios en Colombia.



# Tabla de contenido

<b>Siglas</b>	<b>5</b>
<b>1. Presentación</b>	<b>7</b>
<b>2. Resumen ejecutivo</b>	<b>9</b>
<b>3. Antecedentes</b>	<b>13</b>
3.1 La cooperación internacional para el desarrollo	13
3.2 Colombia frente a los acuerdos de cooperación internacional para el desarrollo	15
<b>4. La política de cooperación internacional de la Unión Europea</b>	<b>17</b>
4.1 La política de cooperación de la Unión Europea con otros países	17
4.2 La cooperación de la Unión Europea en Colombia	19
<b>5. ¿Qué es y cómo funciona el apoyo presupuestario sectorial de la Unión Europea?</b>	<b>21</b>
5.1 Criterios de elegibilidad para el apoyo presupuestario	23
5.2 El ciclo del APS	24
5.3 Condiciones del desembolso y flujo de fondos del apoyo presupuestario	27
5.4 Cambios de la modalidad de apoyo presupuestario	28
5.5 El apoyo presupuestario de la UE en América Latina	29
<b>6. Las condiciones para el acceso al apoyo presupuestario sectorial en Colombia</b>	<b>33</b>



6.1	Criterio 1. Un programa creíble y relevante para mejorar la gestión financiera pública en implementación	33
6.1.1	Aspectos generales	33
6.1.2	Marco legal e institucional del SGFP en Colombia	36
6.2	Criterio 2. Una política macroeconómica vigente, orientada a la estabilidad	40
6.3	Criterio 3. Transparencia	42
6.4	Criterio 4. Una política sectorial bien definida	43
7.	El apoyo presupuestario de la Unión Europea al sector lácteo (APSL) Fase 1 en Colombia	45
7.1	Etapa cero o de alistamiento	49
7.1.1	Síntesis de la etapa	49
7.1.2	Rol y coordinación de los actores participantes	49
7.1.3	Descripción y análisis de la etapa	49
7.2	Etapa 1. Identificación, formulación y negociación	52
7.2.1	Síntesis de la etapa	52
7.2.2	Roles y coordinación de actores involucrados en esta etapa	52
7.2.3	Contexto político institucional a nivel del país y de la UE	55
7.2.4	Descripción y análisis de la etapa	56
7.3	Etapa 3. Implementación	63
7.3.1	Síntesis de la etapa	63
7.3.2	Roles y coordinación de actores en esta etapa	64
7.3.3	Contexto político institucional a nivel del país y de la UE	65
7.3.4	Descripción y análisis de la etapa	66
7.4	Etapa 4. Cierre	68
8.	Principales aprendizajes y recomendaciones	71
9.	Referencias bibliográficas	85
10.	Anexos	91
	Anexo 1. Tratado constitutivo de la Comunidad Europea - Objetivo de la acción exterior de la UE	91
	Anexo 2: El sistema de funcionarios de la Dirección General de Relaciones Exteriores y la Dirección General de Desarrollo	92
	Anexo 3: Lista De instrumentos de acción de la cooperación de la UE	92
	Anexo 4. Sistema presupuestal	93
	Anexo 5. Cuadro resumen de las instituciones y los funcionarios participantes en la etapa de identificación, formulación negociación e implementación bajo el Gobierno Santos y en la etapa cero del APSL en el Gobierno Uribe	95

## Listado de gráficos y tablas

<b>Gráfico 1.</b>	El apoyo presupuestario sectorial	23
<b>Gráfico 2.</b>	El ciclo del apoyo presupuestario sectorial de la Unión Europea	25
<b>Gráfico 3.</b>	El proceso del desembolso	27
<b>Tabla 1.</b>	Resumen etapas apoyo presupuestario sectorial lácteo fase 1 en Colombia	46
<b>Tabla 2.</b>	Actores y roles en el apoyo presupuestario sectorial lácteo fase 1 en Colombia	46
<b>Tabla 3.</b>	Programación etapa de identificación, formulación y negociación prevista y efectiva	53
<b>Tabla 4.</b>	Instituciones y actores consultados	59



## Siglas

AC: Acuerdo Comercial  
AECID: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo  
AIF: Asociación Internacional de Fomento  
AP: Apoyo Presupuestario  
APC-Colombia: Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia  
APG: Apoyo Presupuestario General  
APS: Apoyo Presupuestario Sectorial  
APSL: Apoyo Presupuestal al Sector Lácteo  
BID: Banco Interamericano de Desarrollo  
BM: Banco Mundial  
CACI: Consejo Asesor de Control Interno  
CAD: Comité de Ayuda al Desarrollo  
CE: Comisión Europea  
CF: Convenio de Financiación  
CGN: Contaduría General de la Nación  
CGR: Contraloría General de la República  
CNL: Consejo Nacional Lácteo  
CHIP: Sistema Consolidador de Hacienda e Información Financiera Pública  
Cinco: Comité Intersectorial de Contratación Pública  
Conferilec: Confederación Colombiana de Libertad Religiosa, Conciencia y Culto  
Confis: Consejo Superior de Política Fiscal  
Conpes: Consejo Nacional de Política Económica y Social  
DAFP: Departamento Administrativo de la Función Pública  
DANE: Departamento Administrativo Nacional de Estadística  
Delcol: Delegación de la Unión Europea en Colombia  
DEP: Documento Estrategia País  
Devco: Dirección General para el Desarrollo y Cooperación de la UE  
DIAN: Departamento de Impuestos y Aduanas Nacionales  
DNP: Departamento Nacional de Planeación  
DTA: Disposiciones Técnico-Administrativas



DUE: Delegación de la Unión Europea  
EIU: Economist Intelligence Unit  
EN: Estrategia Nacional  
ENCI: Estrategia Nacional para la Cooperación Internacional  
EOP: Estatuto Orgánico de Presupuesto  
FGN: Fiscalía General de la Nación  
FMI: Fondo Monetario Internacional  
Fomipyme: Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo  
GFP: Gestión de las Finanzas Públicas  
ICD: Instrumento Financiación de Cooperación al Desarrollo  
IEDDH: Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos  
IEVA: Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación  
IPA: Instrumento de Ayuda Preadhesión  
IPC: Índice de Precios al Consumidor  
MADR: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural  
MCIT: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo  
MECI: Modelo Estándar de Control Interno  
MFMP: Marcos Fiscal Mediano Plazo  
MGMP: Marcos Gasto de Mediano Plazo  
MHCP: Ministerio de Hacienda y Crédito Público  
MUISCA: Modelo Único de Ingresos, Servicio y Control Automatizado  
OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico  
ODM: Objetivos de Desarrollo del Milenio  
PAA: Programas de Acción Anuales  
PAC: Programación mensualizada de caja  
Pefa: Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas Financieras  
PEV: Política Europea de Vecindad  
PF: Plan financiero  
PGN: Presupuesto General de la Nación  
PIB: Producto Interno Bruto  
PN: Presupuesto Nacional  
PND: Plan de Desarrollo Nacional  
POAI: Plan Operativo Anual de Inversiones  
QSP: Quality Support Group  
Sigob: Sistema de Seguimiento de las Metas del Gobierno  
Sinergia: Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados  
SEAE: Servicio Europeo de Acción Exterior  
SGFP: Sistema de Gestión de Finanzas Públicas  
SGR: Sistema General de Regalías  
SIIF: Sistema Integrado de Información Financiera  
SNCI: Sistema Nacional de Control Interno  
SP: Sistema Presupuestal  
UE: Unión Europea



# 1

## Presentación

Por medio de este documento se presenta la sistematización del Apoyo Presupuestario al Sector Lácteo (APSL) fase 1, el cual se encuentra en plena ejecución. Adelantar una sistematización a un proceso en marcha ha significado un desafío metodológico, pues la disponibilidad de información no es simétrica entre la etapa de formulación y la etapa de ejecución. Esta situación ha conllevado a que la consultoría ponga un especial énfasis en la primera etapa, aborde la segunda fase de manera más general y realice algunas consideraciones en la etapa de cierre, soportado especialmente en aprendizajes de experiencias internacionales y en aportes de funcionarios de la Delegación de la Unión Europea en Colombia (DUE).

La metodología empleada se soportó, de un lado, en el acopio y tratamiento de información secundaria; y, por otro, en entrevistas semiestructuradas las cuales fueron realizadas a actores clave tanto del gobierno [Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC-Colombia), Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MCIT), Ministerio de Hacienda y Crédito Público], al Consejo Nacional Lácteo (CNL), como de la Unión Europea (UE).

A partir de esta información, se recuperó la memoria del proceso, la cual se sintetizó en una línea de tiempo. Basados en el análisis de la experiencia, se extrajeron, lo que a juicio de esta



consultoría, se consideran los principales aprendizajes, soportados en evidencias producidas por el APSL y, finalmente, se establecieron recomendaciones producto de las lecciones referidas.

La estrategia de gestión de conocimiento puesta en marcha por APC-Colombia, tiene como enfoque la recuperación de aprendizajes útiles, a pesar del estado de implementación de la experiencia. Por esta razón, si bien esta consultoría busca documentar las lecciones generadas por el APSL Fase 1, como valor agregado, también busca cumplir con una función pedagógica. Tanto para técnicos de áreas sectoriales que tienen a su cargo el diseño e implementación del Apoyo Presupuestario Sectorial (APS) y que requieren comprender los antecedentes, el funcionamiento y requerimientos de esta modalidad de cooperación, como también para los agentes de cooperación que necesitan conocer con mayor profundidad el funcionamiento del sistema país y, en especial, el sistema de gestión financiera del gobierno colombiano. La sistematización también recoge aprendizajes y recomendaciones potencialmente útiles para el diseño de futuros APS en el país, así como para el diálogo de políticas a nivel del sector lácteo.

El documento que se pone a consideración, presenta en primer lugar un resumen ejecutivo de la sistematización; en segundo lugar, una sección sobre antecedentes, que busca

de manera sintética referir la evolución de la cooperación internacional hasta la aparición del APS, en ese mismo aparte se presenta el papel de Colombia en esa dinámica.

El tercer capítulo, se centra en describir la política de cooperación de la UE y particularmente su desarrollo en Colombia. El cuarto capítulo, detalla el concepto, enfoque y funcionamiento del APS y cómo este instrumento se ha puesto en marcha en América Latina.

En el quinto capítulo, se presentan las condiciones para el acceso al APS haciendo un análisis detallado del caso colombiano. Esta sección es clave para comprender el Sistema País y el Sistema de Gestión de Finanzas Públicas (SGFP) que fue valorado y validado por la UE como requisito para desplegar el APS al sector lácteo.

En el capítulo sexto se presenta la recuperación de la experiencia del APS al sector lácteo resumida en una línea de tiempo y, posteriormente, en más detalle, se describen cada una de sus etapas, es decir la etapa cero o de alistamiento institucional, la de diseño y negociación, la de implementación y algunas consideraciones, a partir de información secundaria, de la etapa de cierre.

En el capítulo siete, se presentan las lecciones aprendidas que, a juicio del consultor, se consideraron más destacadas y las recomendaciones más relevantes. Al final se presentan las referencias bibliográficas y los anexos.



# 2

## Resumen ejecutivo

La cooperación internacional para el desarrollo ha avanzado en la última década ajustándose a los retos y necesidades de la realidad cambiante. La coherencia de las políticas con los objetivos de desarrollo, la consolidación de espacios de diálogo y la revisión del enfoque y modalidades para brindar la ayuda, ha favorecido la destinación y ejecución de los recursos, tanto financieros como técnicos, encaminados a la cooperación internacional para el desarrollo.

La Unión Europea (UE) ha sido fuente principal de ayuda al desarrollo. En Colombia, esta ha sido encaminada a apoyar tanto en la construcción de paz como en el desarrollo y, en particular, se ha buscado integrar, dentro de los sectores prioritarios de cooperación, el apoyo a la mejora de la competitividad y productividad del país para su inserción en un mercado globalizado. Por otra parte, considerando los posibles efectos de la entrada en vigor del acuerdo comercial (AC) entre la UE y Colombia, se estipula proporcionar un apoyo al sector lácteo por 30 millones de euros. En este contexto, se adopta la modalidad de APS de la UE al sector lácteo colombiano, como herramienta para contribuir a la eficacia de la cooperación a través del apoyo a las políticas públicas nacionales de desarrollo de prioridad para el gobierno.

El APS es una modalidad novedosa cuyo desarrollo se pone en marcha en el sistema país, es decir, los recursos se despliegan bajo



el sistema de gestión financiera nacional, los cuales son vigilados a través de los mecanismos propios del país con el fin de fortalecer políticas sectoriales de prioridad para el Gobierno y, por tanto, la responsabilidad de la ejecución recae en la institucionalidad pública del país beneficiario. La decisión de emplear este mecanismo surge de la confiabilidad en dichos sistemas por parte del donante, quien previamente los ha evaluado.

La aplicación del APS de la UE para el sector lácteo en Colombia fue retardadora para todos los actores involucrados. Además de ser una modalidad de cooperación nueva para el país, la política pública del sector lácteo se encontraba en una etapa incipiente. Ello derivó, entre otros aspectos, en un reajuste permanente de los indicadores de evaluación de desempeño del APSL, en el que se buscó darles un alcance asociado a resultados e incorporar enfoques transversales promovidos por la UE en el mundo (enfoque de género y medio ambiente), esto provocó retrasos en la etapa de diseño y ha afectado el desarrollo de la fase de implementación. Dicha situación se profundizó por los ajustes realizados a la Guía del Apoyo Presupuestario que generaron traumatismos operativos y afectaron la velocidad del proceso.

Adicionalmente, el reajuste institucional de entes nacionales claves en este proceso, producto del cambio de gobierno, provocó el repetido relevo de funcionarios clave que estaban involucrados desde la etapa de alistamiento, en todos los niveles gubernamentales. Lo anterior afectó la trazabilidad y continuidad del proceso. Una circunstancia similar fue enfrentada por la UE, en donde a su interior sucedieron relevos de responsables del APSL en Bogotá y Bruselas.

La fase de negociación y diseño del APS del sector lácteo fue liderada por APC-Colombia desde el Gobierno, quien logró cohesionar a las instituciones nacionales involucradas

y mantener un diálogo consensuado con la UE. Ello permitió, a pesar de los desafíos que generó el ajuste de las herramientas, desarrollar las actividades previstas frente a los requerimientos exigidos para poner en marcha el APSL.

Por su parte, la fase de implementación, aún en marcha, ha encontrado varios retos operativos para el avance en el cumplimiento de algunos de los indicadores acordados. Esto hace parte, de un lado, de la curva de aprestamiento institucional frente al manejo del instrumento; y, de otro, de los efectos generados por las dificultades del proceso de incorporación de los recursos en los presupuestos de cada ente ejecutor. Así mismo, y probablemente en razón a la predominancia de las agendas operativas para el arranque de la ejecución por cada ministerio, la dinámica de coordinación institucional que venía dándose en la fase de diseño se ha desacelerado. Todavía no se logran aprovechar y consolidar las instancias de coordinación institucional, que para este propósito fueron previstas en el convenio de financiación.

No obstante, el desarrollo de esta etapa ha permitido a los ejecutores y al Gobierno, en general, valorar elementos clave del APSL. Algunos de ellos están asociados a la calidad y rigurosidad del monitoreo del proceso y, en general, a la batería de indicadores prevista, que, si bien para algunas instituciones ha implicado mayores tareas técnicas y operativas, reconocen su potencial en la trazabilidad de los impactos que gradualmente se van generando. De otro lado, también se destaca el potencial del diálogo de políticas en el fortalecimiento de la política sectorial, el cual se ha adelantado desde el arranque de la fase del diseño. No obstante, resta por profundizar el diálogo político de alto nivel en función de los aprendizajes y resultados



que se van generando producto de la aplicación del instrumento y de las evaluaciones que se adelanten a la política. Finalmente, los aprendizajes que genera la aplicación del APSL, más allá de los retos operativos enfrentados, pueden contribuir a reflexiones que el propio Gobierno Nacional viene adelantando internamente sobre la necesidad de

transitar hacia un enfoque de presupuesto por resultados.

La recopilación de la experiencia del país con la modalidad de APS de la UE ha permitido identificar aprendizajes significativos que se derivan en recomendaciones prácticas, las cuales pueden ser fundamento para posteriores aplicaciones de esta modalidad de financiación.



# 3

## Antecedentes

### 3.1 La cooperación internacional para el desarrollo

La coyuntura internacional de la última década ha abierto el debate de la eficiencia y capacidad de impacto positivo de la cooperación internacional al desarrollo. El reto principal se resume en la necesidad de incrementar el volumen de recursos disponibles para la cooperación con los países en desarrollo, así como fortalecer el papel de estos países receptores de la ayuda. El proceso de redefinición de los enfoques y modalidades de ayuda para el desarrollo se debe considerar en el marco de los procesos de diálogo entre países e instituciones multilaterales y en torno a los desafíos de la cooperación internacional. Esta evolución se resume en seis hitos principales:

Estos hitos constituyen la “nueva arquitectura internacional en materia de asistencia oficial para el desarrollo” (Ocampo, 2002). En particular, la Declaración de París marcó un giro en la cooperación internacional para el desarrollo. Entre sus aportes significativos, se plasman los principios orientadores de la cooperación internacional y se resalta la necesidad de liderazgo de los países receptores de la ayuda en la definición y ejecución de las acciones, de manera que estarían a cargo de sus propios procesos de desarrollo. En consecuencia, se introduce oficialmente el término “socio” reemplazando la visión tradicional de país receptor de ayuda. Adicionalmente, para que los acuerdos no fueran puramente declarativos, se acuerda un conjunto de indicadores, un mecanismo para su seguimiento y la evaluación periódica de la implementación de la Declaración de



#### Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) 2000

- A partir de este momento la comunidad internacional se compromete a reducir la pobreza y alcanzar el desarrollo y el crecimiento económico sostenible, a través de la adopción de medidas a nivel nacional y de cooperación entre países para la consecución de estas metas.

#### Consenso de Monterrey 2002

- Ante la disminución de recursos internacionales, la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo logra el compromiso de los países industrializados, en especial de la Unión Europea, para aumentar y movilizar estos recursos financieros para luchar contra la pobreza.

#### Declaración de Roma 2003

- La Declaración de Roma sobre la Armonización se adopta con el compromiso y objetivo de armonizar las políticas, los procedimientos y las prácticas operacionales de la ayuda para el desarrollo con los sistemas vigentes en los países asociados.

#### Declaración de París 2005

- La Declaración sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo busca "aumentar el impacto de la ayuda al desarrollo [...] en la reducción de la pobreza y la desigualdad, el aumento del crecimiento, de capacidades y la aceleración del logro de los ODM". La cooperación internacional alcanza su mayor eficacia cuando se integra en un enfoque de desarrollo dirigido por el país socio y, a su vez, contribuye con los gobiernos para mejorar su desempeño en este propósito.

#### Agenda de Acción de Accra 2008

- En el Tercer Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo en Accra se adopta el Programa de Acción con el fin de fomentar y acelerar los compromisos de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo y se resaltó la necesidad de ajustarse a los nuevos desafíos, así como a las circunstancias y condiciones específicas de cada país.

#### Foro de Busán 2011

- Este Cuarto Foro de Alto Nivel crea la Alianza Mundial para una Cooperación al Desarrollo Eficaz y aborda la armonización, apropiación y rendición de cuentas para consolidar esta eficacia en la ayuda. Fomenta la utilización de los sistemas país, la gestión por resultados, el enfoque de género y la sostenibilidad ambiental.

París. De la misma manera, en adelante, el reto para los países donantes se convierte en alinear también sus modalidades de ayuda a estos principios.

El proceso de diálogo entre países en torno a la ayuda para el desarrollo en escenarios internacionales, ha demostrado la coincidencia

sobre la necesidad de incrementar el volumen de recursos disponibles para la cooperación con los países en desarrollo, así como de mejorar su calidad, eficiencia y articulación con la realidad cambiante de los países. Los conceptos de "alineación", "apropiación" y "armonización", y la redefinición del rol de



### Principios esenciales de la Declaración de París para orientar la cooperación internacional

**Alineación.** Los donantes deben basar su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo de los países socios.

**Apropiación.** Los países socios deben ejercer una autoridad efectiva sobre sus políticas de desarrollo y estrategias y la coordinación de las acciones de desarrollo.

**Armonización.** Las acciones de los donantes deben ser más armonizadas, transparentes y efectivamente eficaces.

**Gestión orientada a resultados.** Se requiere administrar los recursos y mejorar la toma de decisiones orientadas a resultados.

**Mutua responsabilidad.** Tanto los donantes como los socios son actores responsables de los resultados del desarrollo.

“socio” han sido claves para reorientar la cooperación internacional de cara a nuevos desafíos y en función del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En general, el debate y análisis sobre los principios orientadores de la cooperación internacional ha implicado también la revisión de los mecanismos de financiamiento, las modalidades a través de las cuales se entregan y ejecutan los fondos de cooperación, así como la redefinición del enfoque de apoyo a un sector frente al enfoque tradicional de apoyo a proyectos.

## 3.2 Colombia frente a los acuerdos de cooperación internacional para el desarrollo

Por su parte, Colombia se adhiere en el año 2007 a la Declaración de París y en el año 2008 se emite la Directiva Presidencial 1, sobre coordinación de la cooperación in-

ternacional, en la cual se encomienda a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional Acción Social, hoy Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional de Colombia APC-Colombia, liderar la implementación de la Declaración en el país, a través del Sistema Nacional de Cooperación.

En el contexto de la Declaración de París, se contempla que la Estrategia Nacional de Desarrollo de Colombia se compone de dos instrumentos estratégicos que son interrelacionados e independientes: el Plan de Desarrollo Nacional (PND) y la Estrategia Nacional para la Cooperación Internacional (ENCI).

El país cuenta con planes nacionales de desarrollo (PND) por cada período presidencial, establecidos por la Constitución Colombiana (Título XII, Capítulo 2, artículos 339-344). De acuerdo con el artículo 339 de la Constitución, el PND señalará los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades estatales a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno; este construye participativamente el PND, el cual es consultado con una instancia creada para tal fin denominado Consejo Nacional de Planeación y, finalmente, se presenta el proyecto al Congreso para su aprobación.

En el marco de lo expuesto anteriormente, en la medida en que la coyuntura del país lo determine, así como las características del plan de desarrollo, la agenda de cooperación debe responder de la misma manera a estas pretensiones, así como priorizar y coordinar la ayuda internacional. Colombia se ha comprometido de una manera decidida con las apuestas internacionales sobre la eficacia de la ayuda, incluso antes de su adhesión a la Declaración de París, y, desde el año 2004, ininterrumpidamente cuenta con estrategias



nacionales de cooperación internacional (ENCI) como marcos de actuación para la gestión y coordinación de la ayuda.

De acuerdo con el reporte de avance en la implementación de Colombia de la Declaración de París a 2011 (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos OECD, 2011), la Estrategia Nacional de Desarrollo de Colombia alcanza un puntaje de B, entre un rango de A (puntuación máxima) hasta E (puntuación mínima), lo cual indica que dicho marco estratégico es fidedigno, de calidad y viable operativamente.

De manera casi paralela a la adhesión y producto de la senda de crecimiento positiva de la economía, el país pasa a ser de renta media alta dentro del listado de beneficiarios de la ayuda oficial al desarrollo (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos OECD, s. f. b) y, contrario a lo esperado, el volumen de cooperación aumenta, considerándose el mayor receptor de cooperación de América Latina (en 2010, según cifras del Comité de Ayuda al Desarrollo-CAD de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico-OCDE, el país recibió US\$901 millones). Es posible que ello ocurra debido a las dinámicas de desarrollo desigual y conflicto armado y, por lo tanto, se aplique el criterio planteado por el Consenso Europeo para no disminuir los flujos de ayuda “...muchos países de renta media desempeñan un papel importante en las cuestiones de política, seguridad y comercio mundiales, produciendo y protegiendo bienes públicos globales, y actuando como “países-ancla” a escala regional. Sin embargo, también son vulnerables frente a impactos económicos internos y externos, o bien están atravesando o se están recuperando de situaciones de conflicto”.

Un aspecto relevante dentro de este contexto es su interés de hacer parte de la

OCDE, cuya ruta de adhesión fue aprobada en septiembre de 2013, con el propósito de desarrollar políticas públicas bajo estándares internacionales que generen, entre otras cosas, confianza inversionista. Dicho proceso sin duda orientará de forma importante las prioridades de cooperación hacia el apoyo en el ciclo de las políticas públicas, en reformas estructurales y en la creación y fortalecimiento de capacidades institucionales para el desarrollo y el sostenimiento de la senda de crecimiento, así como la utilización de los mejores mecanismos de la ayuda, privilegiando, por ejemplo, las modalidades de apoyo presupuestal y profundizando la coordinación de cooperantes y el diálogo político.

Así mismo, Colombia al adherirse a la Declaración de París, asumir los acuerdos de Accra y Busán, contar con un flujo de ayuda importante e ingresar a la OCDE, se enfrenta al reto de adaptar la arquitectura de la cooperación hacia la efectiva utilización de los sistemas país que optimicen los recursos de cooperación. No hay que desconocer que en el mediano plazo, la perspectiva es que la ayuda al desarrollo decline y se privilegie un tipo de cooperación más adaptada al nivel de desarrollo del país.

Bajo este escenario, el apoyo presupuestario global o sectorial de la UE se puede considerar una modalidad que contribuye de manera importante a la eficacia de la cooperación, dado que no solo apoya las políticas de desarrollo del país, sino también contribuye a la utilización de los sistemas país, lo que los obliga a adoptar medidas para continuar fortaleciendo las finanzas públicas, los procesos de control, la transparencia y la rendición de cuentas de fondos de cooperación, mismos que se depositan directamente en el Presupuesto General del Estado.



# 4

## La política de cooperación internacional de la Unión Europea

La política de cooperación de la Unión Europea (UE) con otros países evidencia la convergencia con los compromisos asumidos en el marco del debate internacional de la cooperación internacional para el desarrollo. En consecuencia, la UE ha revisado los mecanismos de financiamiento y las modalidades tradicionales de entrega de la ayuda a países en desarrollo buscando mayor eficiencia al unir esfuerzos con estos socios y enfocándose en sectores prioritarios para lograr un mayor impacto.

### 4.1 La política de cooperación de la Unión Europea con otros países

Al tiempo que en los escenarios internacionales se discutía la orientación de la ayuda externa para el desarrollo, la UE se posicionaba como la principal fuente mundial de ayuda al desarrollo (52% de la ayuda oficial al desarrollo AOD y 80% del aumento previsto de la cooperación) (Comisión de las Comunidades Europeas, 2007b). Al interior de la Comisión Europea (CE), la cooperación internacional iniciaba también el camino hacia el cambio; las modificaciones en el organigrama de la Comisión y en el reglamento geográfico de ayuda externa daban origen a una nueva arquitectura de responsables y reglas para la gestión y ejecución de la ayuda que la UE destinaba al desarrollo (anexo 1).



En concordancia con los principios y compromisos adquiridos en el comienzo del milenio, la Comisión revisa sus programas de ayuda exterior buscando mejorar la calidad y eficacia de su gestión. En 2002, el proceso general de toma de decisiones y de responsabilidades de los distintos actores se replanteó de manera que la Dirección General de Relaciones Exteriores se encarga de las relaciones políticas y la programación de la ayuda en las regiones del mundo, mientras que la Dirección General de Desarrollo se encarga de esto último pero solo de la región de África, Caribe y Pacífico. Entre ambas direcciones se mantiene un sistema de funcionarios *desk officers* que se encargan de mantener una relación estrecha con los países beneficiarios. Esta desconcentración ha convertido a las delegaciones en los auténticos motores de la ejecución de la asistencia exterior (anexo 2).

El 1 de enero de 2001 la CE crea la Oficina de Cooperación EuropeAid, responsable de la gestión integral del ciclo de proyectos.

EuropeAid trabaja en la armonización y simplificación de procedimientos y avanza en la definición de nuevas técnicas de cooperación.

A partir de 2006 se presenta una visión común de la UE para el desarrollo con la adopción de la declaración de la política de desarrollo de la Unión Europea titulada “el Consenso Europeo sobre Desarrollo” (Parlamento Europeo). Este consenso define la estrategia para la programación y gestión de la ayuda al desarrollo que otorga la UE. Bajo este contexto, se determina como objetivo prioritario de la cooperación de la UE la reducción de la pobreza en concordancia con el compromiso hacia los ODM, junto con la inclusión de objetivos complementarios como la buena gobernanza y la protección de los

derechos humanos. Adicionalmente, la UE debía cumplir con el compromiso de aumentar los presupuestos dedicados a la ayuda, y para lograr esto debía revisar sus mecanismos de manera que fuesen más previsibles, garantizando una planeación más eficaz de la entrega y ejecución de la ayuda.

En el contexto de la coherencia de las políticas con los objetivos de desarrollo, los países socios también deben mejorar la eficacia de sus políticas, la buena gobernanza y la protección de los derechos humanos.

De la misma manera, las modalidades de financiamiento fueron ajustadas a las necesidades y contexto de cada país, así como a los principios de la Declaración de París, del Consenso Europeo y los nuevos enfoques de la Comisión. Estos direccionamientos incluyen también a la gobernanza<sup>1</sup> como una de las prioridades políticas y de cooperación (Comisión Europea, 2006) y se demuestra la distinción entre instrumentos de financiación. Así, durante el período 2007-2013 se establece un marco para la concesión de la ayuda que busca coherencia y eficiencia al pretender converger los objetivos políticos con los procedimientos a través de diferentes instrumentos dispuestos para la acción de la cooperación de la UE al desarrollo (anexo 3).

Entre estos sobresale, por el volumen de recursos que implica y ámbitos geográficos (Comisión Europea, s. f.), el Instrumento de la Cooperación al Desarrollo ICD (o DCI por sus siglas en inglés). En consecuencia, la política de cooperación de la UE a terceros países favorece la canalización de ayuda a través de los sistemas nacionales para reforzar

<sup>1</sup> La Comisión también subraya la importancia de promover la buena gobernanza en ámbitos tales como la fiscalidad, la justicia, las finanzas y la cooperación científica. (Comisión Europea, 2003)



la apropiación local y reducir los costes de transacción y, al mismo tiempo, tener estrategias de ayuda a largo plazo, que se puedan reforzar en función de los resultados y de la buena gestión presupuestaria de los países socios (Comisión Europea, 2009). Así, la Comisión promueve el establecimiento de la ayuda a través de estrategias de apoyo presupuestario, es decir, mediante la transferencia directa de ayuda a la tesorería nacional de sus socios para que estos sean ejecutados por la institucionalidad nacional.

En síntesis, en el marco de una coyuntura económica compleja que se presenta a partir del milenio, la UE identifica tres áreas principales de acción para avanzar hacia los Objetivos de Desarrollo: el diálogo político, la cooperación al desarrollo y el intercambio comercial. Esto se orienta hacia “la racionalización de los instrumentos de ayuda; la promoción de los programas sectoriales, así como el apoyo presupuestario; el aumento de la desconcentración de las responsabilidades de las delegaciones de la Unión Europea DUE; y la promoción de la armonización con los Estados miembros y otros donantes” (Comisión Europea, Oficina de Cooperación EuropeAid, 2004).

## 4.2 La cooperación de la Unión Europea en Colombia

La cooperación de la UE en Colombia, se enmarca principalmente en el convenio marco relativo a la ayuda financiera y técnica y de cooperación económica, el cual fue firmado en el año 2000 y ratificado mediante la Ley 825 del 10 de junio de 2003, regula las relaciones de cooperación entre la UE y Colombia, y establece disposiciones sobre la programación, la coordinación y el seguimiento de la cooperación.

En la región de América Latina, Colombia ha sido uno de los países con mayor apoyo financiero por parte de la UE durante la última década (European Union, 2010). De igual forma, la UE en 2012 se clasifica como el tercer mayor donante bilateral de ayuda oficial que recibe el país (Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia APC-Colombia, 2012), especialmente a través de su Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD).<sup>2</sup> Bajo dicho instrumento se ha negociado la cooperación oficial con el Gobierno colombiano mediante documentos plurianuales denominados Documentos Estrategia País (DEP), suman entre los años 2002-2013 un valor 268€ millones.

El principal objetivo de esta cooperación ha sido la de contribuir en la consolidación de la paz y en la reconciliación del país, a través del impulso de la participación ciudadana en las iniciativas relacionadas con el buen gobierno, la promoción de los derechos humanos y la lucha contra la impunidad, así como en el fortalecimiento de la institucionalidad pública, a través del apoyo en el diseño de política pública, el acompañamiento a la implementación de reformas políticas, la adopción de buenas prácticas y el cumplimiento de principios y acuerdos establecidos a nivel mundial.

<sup>2</sup> Los instrumentos de cooperación que apoyan las iniciativas del país (tanto del Gobierno como de los actores no estatales de la sociedad civil) son: 1) Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD), en su componente geográfico, de donde proviene la mayor parte de los recursos para el país, los cuales se programan a través de Documentos Estrategia País (DEP). 2) En su componente temático, por medio de los programas Medio Ambiente, Actores no Estatales y Autoridades Locales en el Desarrollo, Migración y Asilo, Invirtiendo en la Gente. 3) Instrumentos temáticos, instrumento de estabilidad e instrumento europeo de derechos humanos. 4) Instrumento financiero de cooperación con los países industrializados y otros países y territorios con ingresos altos ICI, el cual fue ampliado a países en desarrollo con el instrumento ICI plus. Bajo este instrumento se financia exclusivamente el proyecto de implementación del estándar de televisión digital en Colombia.



El DEP 2007-2013 por valor de 163€ millones<sup>3</sup> estableció tres sectores: sector 1 correspondiente a paz y estabilidad, donde las principales acciones se centran en apoyo a iniciativas de paz, el desarrollo económico y la lucha contra la droga; sector 2 correspondiente a Estado de derecho, justicia y derechos humanos; y el sector 3 relacionado con la productividad, la competitividad y el comercio. Durante este periodo todos los proyectos financiados en el marco de los DEP, han sido identificados y concertados con APC-Colombia y con las entidades nacionales beneficiarias.

APC-Colombia actúa como coordinador nacional, por lo que lidera desde el Gobierno el diálogo con la UE sobre el portafolio de iniciativas a incluir el siguiente año en su programación o AAP por sus siglas en inglés (Annual Action Programmes) con cargo al DEP. Estos APP son instrumentos de decisión financiera de la UE y, por lo tanto, los recursos deben ser comprometidos en el año de su programación.<sup>4</sup>

La modalidad de ejecución de cooperación europea por excelencia hasta ese momento han sido las intervenciones con enfoque de proyectos, donde la responsabilidad de ejecución del mismo es de la entidad pública del país beneficiario y cuyo proceso de contratación y ejecución de los recursos se basa en las normas del donante (85% de los recursos del DEP).

En el año 2010, como soporte a un subsector que podría verse afectado por la entrada en vigor del acuerdo comercial entre la Unión Europea, se acuerda un apoyo al sector lácteo por 30€ millones, de los cuales 8,6€ millones corresponden al DEP 2007-2013 (5% del total de recursos) y el restante corresponde a cooperación adicional otorgada por la UE. Para el caso de los recursos de cooperación destinados al apoyo al sector lácteo, se optó por una modalidad denominada Apoyo Presupuestal Sectorial (APS), la cual se aplicó por primera vez en Colombia.

<sup>3</sup> Producto de la revisión de medio término realizada al DEP 2007-2013 y del Acuerdo Comercial, la UE decidió aumentar el monto total del DEP de 160€ millones a 163€ millones. Así las cosas, el monto a distribuir por sector en la fase II del Programa Indicativo Nacional (PIN) fue de 59€ millones así: Sector I, 39,2€ millones; Sector II, 11,2€ y Sector III, 8,6€ millones.

<sup>4</sup> APC-Colombia define con la UE y en consulta con los sectores, las iniciativas que serán apoyadas año a año por la cooperación, posteriormente se inicia la formulación y negociación a través de la formulación de una ficha de identificación. Una vez aprobada, se formula la ficha de acción y DTA. La aprobación cumple un circuito por las diferentes instancias en la sede de la UE en Bruselas al igual que Estados miembros y el Parlamento y una vez confirmada la decisión de ayuda, se procede a la discusión en detalle de las DTA y a la firma de un convenio de financiación (CF).



# 5

## ¿Qué es y cómo funciona el apoyo presupuestario sectorial de la Unión Europea?

**E**l apoyo presupuestario (AP) como modalidad de ejecución de cooperación se diferencia del enfoque tradicional de intervención por proyectos. El AP no está asignado a proyectos específicos, se desembolsa a través del sistema de gestión financiera del gobierno receptor, ajustándose también a los procedimientos de contratación y ejecución de los recursos de estos países socios.

Más que una ayuda financiera directa al país, el apoyo presupuestario permite desarrollar las capacidades nacionales y apoyar las políticas públicas que sean de prioridad para los gobiernos de los países socios.

Por esto, el AP

(...) no debe verse como un fin en sí mismo, sino como un medio para prestar una mejor ayuda y la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible fomentando la participación de los países socios en las políticas de desarrollo y las reformas, así como mediante la puesta en práctica de la agenda de la eficacia de la ayuda y los compromisos enunciados en el Consenso de Monterrey (2002), el Consenso Europeo sobre Desarrollo (2005) y la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda (2005), así como el Programa de Acción de Accra (2008) (Comisión Europea, 2011).

El alcance de la modalidad de apoyo presupuestario trasciende la visión del apoyo financiero al desarrollo y se convierte también en un medio de fortalecimiento institucional por su orientación a las políticas públicas. En este sentido, el AP se concibe como el “vector de cambio”



que permite una mayor coherencia en la asignación de recursos, al tiempo que se apoya la estrategia nacional de desarrollo y, en última instancia, avanzar hacia la consecución de los objetivos de erradicación de la pobreza, el crecimiento económico sostenible e inclusivo y la consolidación de la democracia.

De manera general, el apoyo presupuestario consolida el alineamiento y desarrollo del sistema país, lo cual implica que el país socio debe poner a disposición su capacidad institucional para consolidar el diálogo sobre sus propias políticas públicas con la cooperación internacional, el ejercicio de presupuestación de la nación, los procesos de contratación, la ejecución por parte de los actores nacionales, y la definición de indicadores para el seguimiento y evaluación. El apoyo presupuestal ofrece una plataforma para el diálogo con los países socios sobre las políticas y su financiación, los objetivos y resultados, así como también en las instancias nacionales de decisión de los países donantes.

En efecto, la decisión de aplicar esta modalidad es también resultado de un proceso de consenso político entre todos los actores. Este consenso implica mantener diálogo constante logrando acuerdos en indicadores, prioridades e implementación entre las instituciones nacionales así como también con el donante. Este es un punto central del AP, pues es a partir de la adopción de las políticas gubernamentales que esta asistencia será exitosa. Asimismo, a través del apoyo a sectores específicos o bien al sistema nacional en general, esta modalidad fomenta la coherencia de las

políticas públicas, permitiendo que la ayuda que se da para el desarrollo sea más eficaz y transparente.

Se diferencian dos niveles que pueden recibir esta transferencia, el Apoyo Presupuestario General (APG), por medio del cual apoya la financiación de la estrategia nacional de desarrollo a través del trabajo con políticas macroeconómicas e intersectoriales y, por otra parte, el Apoyo Presupuestario Sectorial (APS), con el cual, si bien se reciben fondos que ingresan al Tesoro Público, su uso se centra en la política de un sector en concreto.

### Principios del apoyo presupuestal

**Alineación** de los procesos alrededor de planes y políticas nacionales o sectoriales y bajo el liderazgo del gobierno beneficiario

**Armonización** entre el sistema país y el marco general proporcionado por los donantes

**Apropiación** del instrumento de cooperación y sus resultados para que el país socio lidere su propio desarrollo.

**Fungibilidad y no trazabilidad de los fondos** pues ya son parte del presupuesto del Estado y bajo sus normas.

**Gestión orientada a resultados** “responsabilidad mutua” de garantizar el incremento y el mejor uso de los recursos.

**Previsibilidad y mutua rendición** de cuentas para planificar mejor las estrategias y obtener más presupuesto.



Gráfico 1. El apoyo presupuestario sectorial



Fuente: este documento

## 5.1 Criterios de elegibilidad para el apoyo presupuestario

A pesar de ser una transferencia financiera, el apoyo presupuestario de la UE no es un cheque en blanco, ni se ofrece a todos los países (Comisión Europea, 2011). Los criterios para recibirlo no solo condicionan la elegibilidad acorde al cumplimiento de aspectos técnicos, sino también a los “principios subyacentes”<sup>5</sup> que constituyen una parte fundamental del paquete, y se deben cumplir antes y durante el programa.

Para recibir el apoyo presupuestario se deben cumplir diferentes condiciones con el fin de garantizar la utilización de los fondos previstos, reducir riesgos y crear incentivos para mejorar las prestaciones, resultados y apropiación. La Comisión establece que, para optar por apoyos presupuestarios, se debe evaluar el cumplimiento de cuatro criterios generales de elegibilidad en los siguientes ámbitos:

- Política y estrategias nacionales. Este criterio indica que, para el buen aprove-

chamiento y eficiencia del APS, el país ya debe contar con una estrategia nacional o sectorial de desarrollo. Esta estrategia debe ser coherente, direccionada hacia la consecución de objetivos claros y medibles. Así mismo, esta estrategia se debe haber construido con anticipación, de manera que se asegure la coordinación, conocimiento y consenso institucional. Estos elementos afirman la sostenibilidad de esta iniciativa consolidándose como política de Estado que se mantendrá a pesar de los posibles cambios de gobierno.

- Estabilidad macroeconómica. La estabilidad de los principales agregados económicos del país receptor asegura la capacidad, sostenibilidad y ejecución del presupuesto. La Comisión presta particular atención a la solidez de la política fiscal, en especial al cumplimiento de las reglas de transparencia y sostenibilidad de la deuda. De la misma manera, las fuentes de ingresos nacionales, la inversión y la confianza son elementos básicos para la reducción de la dependencia externa y para el crecimiento económico.
- Gestión de las finanzas públicas (GFP). El sistema de administración financiera es un conjunto de principios, normas, procedimientos e instrumentos informáticos que, si se cumplen de manera eficiente y responsable, indican la posibilidad de éxito

<sup>5</sup> Se refiere a la democracia, el Estado de derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del derecho internacional, plasmado en el preámbulo del Tratado de Lisboa de UE, en lo que respecta a su acción exterior.



o fracaso en la implementación de políticas sectoriales o estrategias nacionales. En este sentido, es vital evaluar si se cuenta con un sistema de administración financiera relevante y coherente para la gestión de las finanzas públicas. Adicionalmente, se considera la importancia de elementos como el diálogo político, la institucionalidad y la lucha contra la corrupción pues son indicativos de una GFP sólida. La CE utiliza preferencialmente las evaluaciones/indicadores del PEFA para evaluar la elegibilidad destinada a recibir apoyo presupuestario relacionado con la GFP, haciendo también seguimiento del progreso de la reforma de la GFP del país asociado y ayudando a diseñar programas de reforma de la GFP de este país. Adicionalmente, en la formulación de cada programa de APS, las delegaciones describen las principales conclusiones de las más recientes evaluaciones del PEFA (si están disponibles y actualizadas), junto con el programa de reforma de la GFP.

Transparencia y supervisión presupuestaria. Este nuevo criterio se incluye a partir de la adopción de la nueva *Guía para el apoyo presupuestal del 2012 Budget support guidelines* y busca promover la posibilidad de seguimiento a través de la disponibilidad de información presupuestaria; de esta manera, se garantiza la transparencia y la rendición de cuentas.

Además de estos criterios generales, se tiene en cuenta también, en el marco de la política sectorial, la perspectiva presupuestaria de mediano plazo, la medición del desempeño, la coordinación entre los actores involucrados en todo el proceso, incluyendo la consulta con actores no estatales y cooperantes, y la evaluación de desarrollo institucional y de capacidades.

### El Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas Financieras (PEFA)

En el año 2001 inicia un programa denominado de Gasto Público y Responsabilidad Financiera PEFA por sus siglas en inglés (Public Expenditure and Financial Accountability). En junio de 2005, se lanzó el Marco de Medición del Desempeño en Materia de Gestión de las Finanzas Públicas (GFP) como parte del Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas Financieras (PEFA).

El PEFA es una herramienta objetiva de seguimiento y evaluación sobre el desempeño de la gestión de las finanzas públicas de países de América Latina, Caribe, África, Europa Oriental, Asia y Pacífico y se basa en 31 indicadores.

El marco del PEFA se ha convertido en la herramienta más utilizada para evaluar la gestión de las finanzas públicas. Cuenta con el financiamiento del Fondo de Donaciones para el Desarrollo del Banco Mundial, la Comisión Europea, el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido, la Secretaría de Estado para Asuntos Económicos de Suiza, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Francia y el Fondo Monetario Internacional.

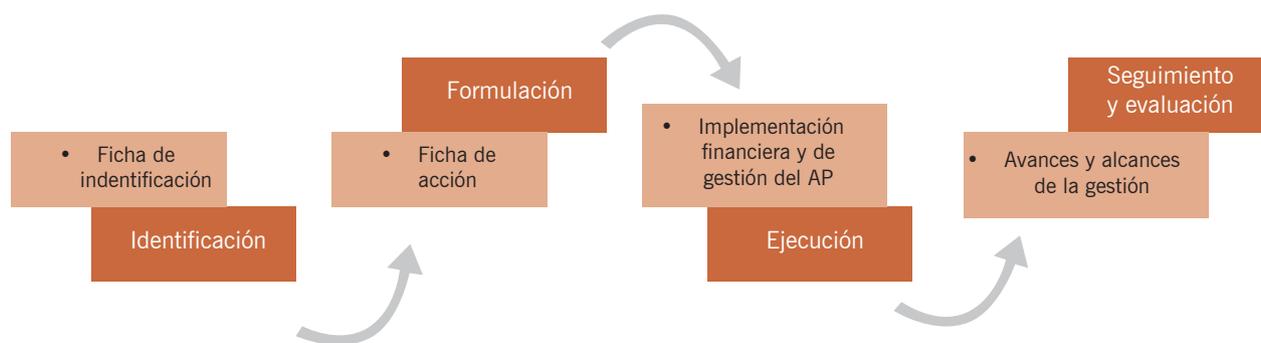
Si bien el apoyo inicial y el uso de la herramienta siguen proviniendo de los siete asociados del PEFA, por lo menos otras 20 organizaciones donantes/multilaterales han cumplido distintas funciones en las evaluaciones, y cada vez más gobiernos se ocupan de dirigir el proceso de evaluación y redactar los informes, entre ellas la OCDE.

## 5.2 El ciclo del APS

El ciclo de operaciones para gestionar los proyectos de asistencia externa de la CE tiene cinco fases comunes: la programación, la identificación, la formulación, la implementación y el seguimiento y la evaluación. En el marco del AP, entre estas fases se pueden concebir en cuatro pasos principales que definen el ciclo (gráfico 2).



**Gráfico 2.** El ciclo del apoyo presupuestario sectorial de la Unión Europea



Fuente: este documento

Para comenzar, la fase de análisis de criterios y condiciones para determinar la conveniencia de esta modalidad hace parte de la etapa de aprobación para el diseño y puesta en marcha de AP, el cual incluye la identificación. En un primer documento, ficha de identificación, se trasladan los puntos principales que sustentan esta intervención, es decir, expone la concreción de los criterios y condiciones establecidos. Por lo tanto, en esta ficha se cumple el objetivo de aportar la información pertinente y suficiente, utilizando las herramientas e indicadores acordados de análisis macroeconómicos, análisis de capacidades del Estado y capacidades de finanzas (basado en el PEFA) y gestión de políticas públicas hasta análisis sectoriales. Aquí se identifican y determinan las fortalezas y debilidades del país en todos los ámbitos mencionados, es una fase que conlleva tiempo y recursos, y una alta especificidad técnica en cada tema pues de esto depende la toma de decisión de puesta en marcha de la operación.

Una vez elaborado el documento de identificación y tomada la decisión, continúa la fase de formulación que requiere un diseño específico y detallado, contenido en una ficha de acción. Esta fase implica la elaboración del plan de acción detallado y validación de compromisos, recopilados de una serie de documentos técnicos, administrativos y financieros, de nuevo con especial énfasis en

la valoración de la situación macroeconómica y de la gestión de las finanzas públicas. De esta manera, la rigurosidad determinará qué y cómo se debe proceder también de manera complementaria para el fortalecimiento del sistema país, desarrollando las capacidades nacionales.

Entre estos documentos de apoyo están los códigos de conducta, que incluyen la consideración de las buenas prácticas, el diálogo de políticas, los compromisos de transparencia, y el apoyo al plan nacional en el sector. Así mismo, el memorando de entendimiento como acuerdo político entre el país receptor y el donante, y que representa el marco general más amplio de acuerdo entre ambos, establece lineamientos a cumplir sobre todos los elementos del proceso de trabajo incluyendo mecanismos de consulta, toma de decisiones y de actuación.<sup>6</sup>

Esta ficha de acción considera los criterios de elegibilidad, el contexto del país receptor, las condiciones, los documentos de soporte, y debe cubrir contenidos principales sobre cuestiones macroeconómicas y sectoriales. Entre las cuestiones macroeconómicas se

<sup>6</sup> Este memorando de entendimiento (MoU) refleja, por un lado, los principios básicos imprescindibles para el establecimiento o la continuidad de la ayuda programática; y, por otro lado, los mecanismos de consulta y toma de decisiones, así como los mecanismos de actuación (instrumentos de financiación, sistemas de desembolsos, matriz de resultados e indicadores, auditorías, justificaciones, seguimiento, evaluaciones, etc.).



considera, en particular, el sistema de gasto público general o del sector y su gestión financiera, los sistemas de auditoría y rendición de cuentas que tenga el Estado, así como también la participación de la sociedad civil. En el caso de las consideraciones hacia un sector particular, se analiza la capacidad de absorber los recursos, de ejecutarlos y también la capacidad de gestión del ministerio encargado del sector. Esto se suma a la calidad de la política sectorial propuesta, su sostenibilidad debe ser analizada no solo en términos financieros sino también en aspectos complementarios como el género, el medio ambiente y los derechos humanos como valores fundamentales. Así mismo, el sector debe asegurar y demostrar mecanismos de diálogo efectivos con el nivel nacional y demás entidades, los sistemas de rendición de cuentas y evaluación, e indicadores, todos compatibles con los requerimientos de la acción, el sistema país y el donante.

En suma, esta ficha de acción determina específicamente los objetivos, resultados esperados e indicadores para la ejecución de la acción y sus fuentes y mecanismos de medición. Todo esto debe converger: el sistema país y los objetivos del proceso en los términos establecidos del memorando de entendimiento, con el fin de garantizar también la sostenibilidad, y el seguimiento posterior. Así mismo, se determina de manera detallada los socios y su participación, contenida en flujos de procesos fijos previamente acordados (ej. códigos de conducta). Este documento de formulación —ficha de acción—, debe reflejar y plasmar en la práctica la coordinación, armonización y alineamiento que requiere la modalidad de AP, estableciendo todos los elementos y pasos necesarios para la puesta en marcha y la realización de los desembolsos de la operación en tiempo y forma.

La implementación financiera y de gestión del apoyo presupuestario se basa en la confianza mutua pues la responsabilidad es toda del país socio. Para establecer los pasos a llevar a cabo durante esta etapa del ciclo, es necesario recurrir a lo contemplado y regulado en otros acuerdos firmados, principalmente el memorando de entendimiento entre ambos, así como también se debe dejar pactado, de acuerdo a las buenas prácticas y los hitos principales de la ejecución del AP. Todo esto debe tener como fin garantizar a través del monitoreo, el diálogo y la revisión constante de las condiciones de pago y criterios generales, garantizar la puesta en marcha y desarrollo de acuerdo a los resultados esperados (ver siguiente sección).

#### **Financiación de acciones complementarias**

Se concibe la posibilidad de incluir un apoyo complementario para el fortalecimiento y mejora de las capacidades nacionales con el fin de apoyar el buen desarrollo de la modalidad. El apoyo complementario incluye la asistencia técnica para avanzar en la ejecución de actividades mediante el trabajo de consultores internacionales. Así mismo, se considera este apoyo para mejorar la visibilidad y transparencia en la gestión y administración, y la transparencia y rendición de cuentas en las instituciones públicas.

En consecuencia, el ciclo del AP plantea el seguimiento y evaluación, que consiste en la recopilación, análisis y uso sistemático de la información de manera que se identifiquen claramente los avances y alcances de la gestión. Aquí se proponen evaluaciones conjuntas con miras a determinar el desempeño de los actores así como la consecución de los resultados, su alineación y armonía con los objetivos planteados y los procesos y parámetros de evaluación establecidos.



### 5.3 Condiciones del desembolso y flujo de fondos del apoyo presupuestario

El país beneficiario debe cumplir condiciones —generales y específicas— para recibir los fondos de la cooperación internacional. La transferencia de recursos al Tesoro Nacional se realiza en diferentes tramos denominados fijos y variables. Las condiciones generales de elegibilidad de apoyo presupuestario serán aplicables en todo momento, mientras que las condiciones específicas son aplicables para el desembolso del tramo variable y están relacionados con los criterios de desempeño y los indicadores establecidos<sup>7</sup> en cada una de las áreas del Programa de Apoyo Presupuestario.

Los tramos fijos son aquellos primeros pagos que se desembolsan luego del visto bueno a la información presentada por el gobierno receptor, así como por la DUE asentada en el país. Estos tramos fijos tienen un valor determinado *ex ante* en el Convenio de Financiación (CF) de la EU con el tercer país, y deberán siempre cumplir con los criterios de elegibilidad. Si una condición no es cumplida, no se desembolsan los recursos.

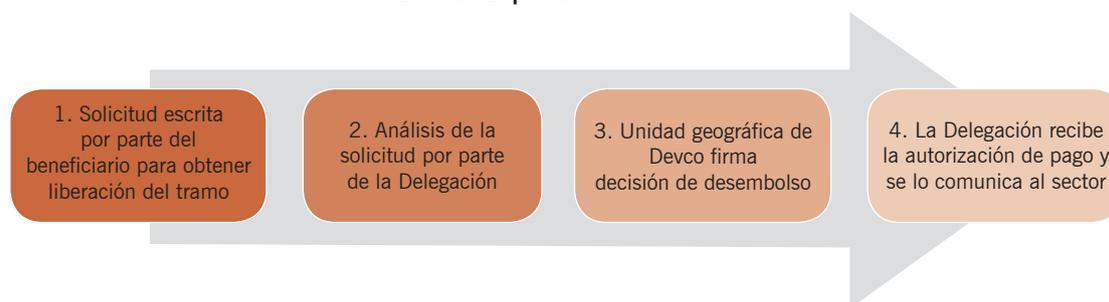
Por su parte, los desembolsos de recursos del tramo variable están sujetos a los avances

de las políticas sectoriales. Su valor se establece en el CF y su cumplimiento es medido por los objetivos acordados en los indicadores. Es decir, cada que se cumpla un indicador así proporcionalmente se determina el porcentaje del monto a desembolsar.

El gobierno beneficiario debe proveer informes que expliquen el comportamiento de las principales variables macroeconómicas y de los avances de la gestión de las finanzas públicas. Cumpliendo con los nuevos lineamientos de 2011, se deben incluir la transparencia presupuestaria y también los avances en los indicadores de desempeño en la implementación de la política sectorial. Habiéndose cumplido los criterios generales de elegibilidad, la DUE considerará el desempeño general y emitirá en este marco una propuesta —positiva o negativa— de desembolso a la Comisión Europea en Bruselas, y, así mismo desde allí, se aprueba el desembolso.

Luego de este proceso de desembolso, el flujo de fondos del apoyo presupuestario comienza luego de que se autoriza el pago desde Bruselas y se procede, desde allí, a transferir las divisas al banco central del país socio. Luego, estas divisas serán convertidas a moneda local y acreditadas en el presupuesto nacional, de esta manera se utilizan de acuerdo al Sistema de Gestión de las Finanzas

Gráfico 3. El proceso del desembolso



Fuente: este documento

<sup>7</sup> Estos indicadores se detallan en los Anexos de las Disposiciones Técnicas y Administrativas de cada convenio de financiación.



Públicas (GFP) del país beneficiario, debiendo velar este por su correcta administración, pues la UE no interviene en el proceso interno del Estado en la asignación de los recursos. Tanto antes como después de este proceso, las condiciones de desembolso inicial se deben mantener pues si bien el donante no realiza seguimiento al uso de fondos sí lo hace al sistema general de gestión.

## 5.4 Cambios de la modalidad de apoyo presupuestario

Desde el año 2000, la Comisión ha enfocado sus esfuerzos en la orientación a resultados sobre la base de indicadores específicos. En este sentido, desde 2010 se dio inicio a la consulta sobre “El futuro del apoyo presupuestario de la Unión Europea a terceros países” con el propósito de convertirlo en un instrumento cada vez más eficaz y transparente. Este nuevo planteamiento incluye ajustes encaminados a “reforzar la asociación contractual en materia de apoyo presupuestal entre la UE y otros países socios con el fin de consolidar la democracia, proseguir el crecimiento económico sostenible y erradicar la pobreza” (Comisión Europea, 2011). Así mismo, los cambios en la política presupuestaria de la Comisión, ajustan la modalidad de apoyo presupuestario a los cambios del contexto político y, en especial, al Tratado de Lisboa.

Para hacer de este un instrumento más eficaz y consecuente con los principios que se promueven desde la UE, se han adoptado diferentes medidas de ajuste. En general, se mantiene la orientación a resultados y el seguimiento al desempeño, pero se incluyen, por ejemplo, un marco para el manejo de riesgo, tanto sistémico como político, que incluye este tipo de ayuda, a través de la valoración y evaluación de los criterios de elegibilidad. Estos cambios a la metodología y enfoque de

criterios quedan plasmados en la nueva *Guía para el Apoyo Presupuestal del 2012 Budget Support Guidelines*.

Uno de los principales cambios que contiene esta nueva guía, y la diferencia de la anterior de 2007, es la inclusión de un cuarto criterio de elegibilidad el cual consiste en la transparencia y supervisión presupuestaria, que tiene por objetivo facilitar la rendición de cuentas a través de la disponibilidad y acceso a la información tanto por parte del país receptor como del donante.

Por otra parte, este nuevo enfoque incluye también la modificación de la gestión que desde la CE se le da al apoyo presupuestal. Se busca con esto generar un proceso de gestión y toma de decisiones desde Bruselas y en las delegaciones. Este enfoque más estructurado y formalizado incluye dos niveles de gestión: equipos regionales de apoyo presupuestario y un comité de apoyo presupuestario en Bruselas. En este comité se incluye la participación de altos niveles directivos Devco, el SEAE y el Servicio de Auditoría, y tiene por objetivo apoyar los casos más complejos de AP aplicando el nuevo marco de manejo de riesgo de manera que se fortalezca el proceso de toma de decisiones.

Además del nuevo direccionamiento de la política de la UE y los cambios del contexto general, las modificaciones en la Guía se dan también en respuesta a lo controversial que ha resultado ser esta modalidad de ayuda y a los cuestionamientos recibidos por parte de algunos socios. Particularmente, los Estados miembro plantearon la necesidad de una mejor articulación entre el AP y la reducción de la pobreza. Además, considerando que el AP es una opción política, se debe buscar una mayor alineación con los objetivos y los principios fundamentales en temas como democracia, el Estado de derecho y los derechos humanos. En este sentido, se incluyen



indicadores relacionados con el enfoque de derechos y transparencia y, particularmente, se hace presente el enfoque de género que no estaba concebido en la Guía 2007.

En este contexto, en adelante se hará referencia al apoyo presupuestario general (APG) de la UE como contratos de buena gobernanza y desarrollo, incluyendo también la distinción de los tipos de APS como: 1) contratos de reforma sectorial antes apoyos presupuestarios sectoriales (APS); y 2) contratos de consolidación de estado antes apoyos presupuestarios a estado frágiles.

A través de estas mejoras continuas se avanza hacia la consecución de los compromisos y objetivos generales frente a la erradicación de la pobreza, el desarrollo económico sostenible y la consolidación de la democracia. Así mismo, los principios enunciados desde la Declaración de París y contenidos dentro de la modalidad de APS se alinean a las políticas, prioridades y objetivos de la política de desarrollo de la UE y su agenda para el cambio.

## 5.5 El apoyo presupuestario de la UE en América Latina

El apoyo presupuestario se concibe como aquella modalidad que permite una mayor previsibilidad ante el riesgo y un avance conjunto hacia la consecución de los ODM. Sus características y recientes ajustes lo convierten en un importante instrumento de la política de desarrollo global de la UE hacia los países socios. La implementación de esta novedosa forma de apoyo, el AP general y el sectorial, ha adquirido en los últimos años un volumen financiero considerable en los portafolios bilaterales de los países beneficiados.

En el caso de los países latinoamericanos, esta modalidad comienza a implementarse desde 2003 en Nicaragua. En

2006, la evaluación del apoyo presupuestario general, realizada en siete países,<sup>8</sup> entre ellos Nicaragua, concluyó que “el apoyo presupuestario había constituido una respuesta adecuada a una serie de problemas reconocidos en materia de eficacia de la ayuda, y puede ser una forma eficiente, eficaz y sostenible de apoyar las estrategias nacionales de lucha contra la pobreza” (Comisión Europea, 2010).

Desde el año 2005 en adelante, el nivel de ayuda recibido a través del apoyo presupuestario se incrementó en América Latina y de manera más significativa en 2008 y 2009, pero seguía siendo una de las regiones que menos se favorecía de esta modalidad. No obstante, para 2011, las operaciones de apoyo presupuestario representan más del 50% de los compromisos en la región. En su mayoría, los apoyos presupuestarios se orientan hacia el sector social y productivo, mientras que el diálogo con los gobiernos se centra en las políticas sociales y económicas (Comisión Europea, 2010). Entre los países de la región, Bolivia es uno de los países con mayor volumen de apoyo presupuestario seguido por El Salvador y Honduras.

En principio, para los países de la región ha sido difícil cumplir con los criterios de elegibilidad del apoyo presupuestario, bien sea por la deficiencia de su sistema de gestión de finanzas públicas, por la dificultad en el diálogo político nacional o por los obstáculos que se presentan por los niveles de corrupción. Por otra parte, ha sido también un reto comprender esta modalidad y sus beneficios, por esto el trabajo de conocimiento y apropiación es continua, para ajustarse a los cambios que esta modalidad ha tenido.

<sup>8</sup> Esta evaluación fue encargada por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE-CAD).



En general, para los países de América Latina esta modalidad de ayuda de la EU puede ser de gran beneficio. Tanto la comunicación de octubre de 2011 de la CE, como las conclusiones del Consejo Europeo de mayo de 2012, reiteran la pertinencia de esta modalidad como herramienta para contribuir al desarrollo a través del diálogo y el consenso político, al fortalecimiento de los mecanismos nacionales de control para consolidar la gobernabilidad y la institucionalidad, así como a la consolidación de la democracia.

#### Las ventajas del apoyo presupuestario

Diálogo y participación de los países (socio/donante), colaboración y responsabilidad mutua con lo que se incrementando la sostenibilidad.

Alineamiento, armonización y coherencia con los sistemas nacionales mediante transferencias financieras a la cuenta del tesoro nacional del país socio.

Uso eficiente de los recursos con menores costos de transacción y mayor desarrollo de las capacidades lo que incrementa la apropiación.

### La experiencia de Bolivia

Bolivia ha sido pionero en la implementación de los apoyos presupuestarios sectoriales (APS), desde el año 2005. Esta es la modalidad de ayuda con el mayor nivel de alineación y armonización en Bolivia comparado con otros mecanismos tradicionales de ayuda, como proyectos y programas. Para el periodo 2007-2013, la cooperación de la Unión Europea en Bolivia es de 243,25€ millones para ocho apoyos presupuestarios sectoriales, los cuales se encuentran actualmente en diferentes fases:

- Programa de Apoyo Sectorial en el Abastecimiento de Agua y Saneamiento PASAAS (concluido).
- Apoyo al Plan Nacional de Desarrollo Integral con Coca 2006-2010 (en fase de cierre).
- Programa de Apoyo Sectorial al Plan Nacional de Cuencas [desembolso último tramo variable (TV)].
- Programas de Apoyo a la Seguridad Alimentaria de Bolivia (desembolso del último TV).
- Apoyo al Plan Nacional de Saneamiento Básico Pasap (desembolso del primer TV).
- Programa de Apoyo al Plan Sectorial de Desarrollo de Saneamiento Básico Áreas Rurales (en proceso de aprobación).
- Programa para la Mejora del Entorno Financiero Fiscal de la Mipyme (primer desembolso del TF)
- Programa de Apoyo a la Conservación Sostenible de la Biodiversidad (primer desembolso del TF)

En el caso de Bolivia, el diseño de la herramienta se logró adecuar al contexto nacional con marcos de diálogo político-técnico efectivo y un apoyo diversificado de las asistencias técnicas. El espacio creado por las mesas sectoriales,<sup>9</sup> fortaleció la coordinación entre donantes y el diálogo político-técnico. Así mismo, estos espacios han mejorado la gestión de la modalidad y potenciado la operatividad de los principios de la Declaración de

<sup>9</sup> La mesa sectorial está integrada por el ministerio del sector y los donantes que apoyan una política sectorial.



París favoreciendo el liderazgo sectorial por parte del gobierno beneficiario, propiciando el alineamiento de los donantes y la armonización de sus intervenciones con las políticas sectoriales del gobierno.<sup>10</sup> Así mismo, se han producido avances relativos a la introducción de procesos de rendición de cuentas en varias de las instituciones públicas. La modalidad de gestión por resultados promovida a través de los APS ha contribuido sin duda a modificar la cultura institucional en los sectores involucrados, propiciando una orientación de la gestión pública no solo hacia el cumplimiento de normas y procedimientos sino también hacia resultados sectoriales. Queda como reto aún alinear completamente el instrumento con los objetivos y sistemas del gobierno, en especial articularlo con el Plan Nacional de Desarrollo. Para la etapa de cierre de los APS no se tiene la práctica de realizar evaluaciones externas con el objetivo de valorar el cumplimiento de un plan, de una estrategia o una política, sobre todo cuando se está entregando la responsabilidad total de ejecución de un programa a un gobierno. En el caso del PASAAS se realizó, en el marco de una intervención global de la misión europea, una evaluación de la intervención decenal de la Comisión Europea en el sector de agua y saneamiento, pero no específicamente del APS. Se tiene la tendencia a evaluar exclusivamente el cumplimiento de los indicadores.

<sup>10</sup> Delegación de la Unión Europea en Bolivia. El apoyo presupuestario sectorial en Bolivia: conceptos y prácticas. Documento de trabajo. La Paz, Bolivia, octubre de 2012



# 6

## Las condiciones para el acceso al apoyo presupuestario sectorial en Colombia

Como se anotó en la sección anterior, para acceder a los APS, la Comisión Europea debe evaluar el cumplimiento de cuatro criterios generales de elegibilidad: 1) la existencia de una política sectorial y estrategias nacionales; 2) un marco macroeconómico orientado a la estabilidad; 3) un programa creíble y relevante para mejorar la gestión de las finanzas públicas (GFP); y 4) la garantía de procesos de supervisión presupuestaria transparentes.

En razón a la importancia de la comprensión de estos criterios y en especial frente a su relación con los procesos de diseño e implementación, en esta sección se presentan cada uno de ellos, bajo la perspectiva institucional gubernamental, con el fin de ilustrar no solo a los responsables de la ejecución de los APS, sino también a los cooperantes que requieren una visión general de estos asuntos.

### 6.1 Criterio 1. Un programa creíble y relevante para mejorar la gestión financiera pública en implementación

#### 6.1.1 Aspectos generales

Para la Asociación Internacional de Fomento AIF (Banco Mundial y AIF, 2007) del Grupo del Banco Mundial, el Sistema de Gestión de



Finanzas Públicas (SGFP) es un componente fundamental del proceso de desarrollo por cuanto contribuye al uso eficiente y responsable de los recursos públicos, ayuda a respaldar la estabilidad fiscal y macroeconómica y orienta la asignación de recursos destinados a abordar las prioridades nacionales. Debido a que los recursos se pueden filtrar a través de cualquier punto débil de un sistema, “la gestión de las finanzas públicas cubre todas las fases del ciclo presupuestario, desde la elaboración del presupuesto, el control y las auditorías internas, las adquisiciones y las disposiciones de seguimiento e información, hasta las auditorías externas”. (Banco Mundial y AIF, 2007)

Desde el punto de vista de un donante, una adecuada gestión de las finanzas públicas es la garantía del buen uso y la transparencia de los recursos de cooperación que se canalicen a través de este. Es por ello que el país socio debe orientar sus esfuerzos en desarrollar estrategias hacia el mejoramiento del SGFP que respondan a los compromisos asumidos en la Declaración de París y, en especial, a llevar sus sistemas a las mejores prácticas y estándares internacionales.

Colombia sostiene un importante diálogo de política pública con el Fondo Monetario Internacional (FMI), la banca multilateral, en especial el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en el marco de los acuerdos suscritos en torno a la eficiencia del sector público, buen gobierno y transparencia. De igual forma, por efectos del interés de Colombia en el ingreso a la OCDE la gestión de las finanzas públicas se coloca en el centro del debate y la discusión para su mejoramiento. Es así como, la UE a través del APS se integra al diálogo de la política pública, lo cual resulta en una enorme oportunidad para conocer sus buenas

prácticas e integrarlas a las estrategias de fortalecimiento planteadas.

El país ha avanzado de manera importante en los últimos años en la modernización de la administración pública, en la puesta en marcha de reformas y el fortalecimiento de las instituciones presupuestales y de las herramientas para mejorar la gestión pública. Destacamos algunas de estas reformas desarrolladas en los últimos años para la mejora de las finanzas públicas: dos reformas constitucionales sobre el Sistema General de Regalías (SGR) y la sostenibilidad fiscal, la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, la Ley de Disciplina Fiscal, el desarrollo de los Marcos Fiscal y de Gasto de Mediano Plazo, MFMP y MGMP, la reforma tributaria, el sistema integrado de información financiera SIIF y su ampliación al SIIF 2, sistemas de monitoreo del gasto como el Sigob, de evaluación de resultados Sinergia, fortalecimiento de mecanismos de rendición de cuentas, el Estatuto Anticorrupción, entre otros.

De acuerdo con el Informe de la Gestión Financiera Pública y Sistema de Contratación del BID y el BM de 2009

... el país ha venido realizando reformas en los sistemas de presupuesto público, contabilidad, gestión e información financiera, contratación pública, modelos de control internos, y auditoría del gobierno. Estas reformas han dado lugar a un sistema de gestión financiera y de contratación pública maduro que funciona bien en la mayoría de las áreas, pero que aún requiere de cerrar algunas brechas para sobresalir según los estándares internacionales... (p. 1)

Dicho informe es construido sobre los resultados del Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) aplicado a Colombia por última vez en el año 2009 y la metodología del CAD-OCDE para efectos de la contratación pública (Interamerican Development Bank y World Bank, 2009). Según lo descrito en la



## metodología del documento volumen II sobre Finanzas Públicas

...se incorpora un conjunto de 28 indicadores y 69 dimensiones que cubren todo el ciclo del presupuesto, tomando las mejores prácticas internacionales para: (i) credibilidad presupuestal; (ii) amplitud y transparencia; (iii) planeación presupuestal; (iv) capacidad de pronóstico y control en la ejecución presupuestal; (v) contabilidad y elaboración de informes; y (vi) escrutinio externo y auditoría. En Nota al pie de página se indica que: “El marco PEFA también incluye tres indicadores sobre prácticas de los donantes que no están consideradas en este informe ya que, en Colombia, la financiación de donantes representa únicamente una pequeña fracción del presupuesto y no tiene un impacto significativo y diferenciado del desempeño de los sistemas de GFP. (p. i)

De igual forma, el documento menciona que uno de los propósitos es documentar el cumplimiento de los objetivos de alineación y armonización de la Declaración de París, en los indicadores 2(a) mejoras medibles en el desempeño de la gestión financiera pública; 2(b) mejoras medibles de desempeño en adquisiciones, y 10) trabajo conjunto analítico en el país.

El volumen III del informe de evaluación, presenta la aplicación de indicadores bajo la metodología OECD-DAC para evaluar el sistema contratación pública colombiano, determinar sus fortalezas y debilidades y generar información que pueda ser utilizada para monitorear el funcionamiento del mismo, su progreso y avance.

Tal como se explicó en el capítulo anterior, el instrumento de preferencia de la UE para evaluar el sistema de gestión de las finanzas públicas de un país en el marco de un apoyo presupuestal es el PEFA, al igual que el programa de mejoramiento que se acuerde en términos de la credibilidad y relevancia. Sin embargo, Colombia no acordó un plan de mejoramiento sobre la base del PEFA por

considerar que su sistema es sólido así que se adoptaron otras medidas para evaluar este criterio por parte de la UE para el caso del primer apoyo presupuestal en Colombia al sector lácteo fase I; además, claramente, se encuentra desactualizado frente a los avances producto de las reformas adelantadas en los últimos tres años por el país. Este aspecto será ampliado en el capítulo siguiente.

Como información importante producto del análisis del diagnóstico PEFA se puede identificar que las 2/3 partes de los indicadores evaluados le han dado a las finanzas públicas colombianas una calificación B o más.<sup>11</sup> Sin perjuicio de ello, se destacan áreas posibles de optimización y que han obtenido las calificaciones más bajas (D y D+) entre las que se destacan: 1) Balance y supervisión de los atrasos en el pago del gasto, 2) Eficacia en el cobro de impuestos, 3) Eficacia de la auditoría interna y 4) Escrutinio legislativo de informes de auditoría externos.

Existen otros reportes importantes que dan cuenta del SGFP del país y que pueden ser referentes para el diálogo con cooperantes incluida la UE: 1) Avance en la Declaración de París;<sup>12</sup> b) evaluación conjunta de la Declaración de París y c) Informe de la Contraloría General de la República CGR sobre la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro, en el

<sup>11</sup> Cada indicador busca medir el desempeño de un elemento clave de GFP contra una escala de A a D, donde A es el máximo y D el mínimo.

<sup>12</sup> Según el reporte de avance de la implementación, Colombia no participó en la evaluación de su sistema de gestión de finanzas públicas y compras y adquisiciones. Según el reporte se afirma “en el 2010, solamente el 7% de la ayuda oficial para el desarrollo, utilizó los sistemas de GFP, disminuyendo dos puntos porcentuales respecto a 2007. Esto está relacionado con el hecho que donantes claves como Estados Unidos, no utilizan el sistema o lo utilizan muy poco; Naciones Unidas, el Banco Mundial y la Unión Europea, gestionan menos del 30% de la ayuda a través de los sistemas nacionales”. Sin embargo, una vez se levante esta información en el futuro será un informe importante de referencia.



cual se examina el comportamiento del Presupuesto General de la Nación (PGN) aprobado por el Congreso de la República (Contraloría General de la República, 2012). Esta sección no abordó los resultados del PEFA o de otros informes sobre el estado de las finanzas públicas y contratación, dado que no es parte del alcance de la consultoría.

### 6.1.2 Marco legal e institucional del SGFP en Colombia<sup>13</sup>

Para efectos de apoyar la gestión de cooperación, se considera útil presentar de manera general el marco normativo e institucional del SGFP y el sistema de contratación colombiano como insumo para orientar los procesos de negociación y diálogo tanto a nivel interinstitucional, como a nivel de cooperantes, no solo para efectos de apoyos presupuestales, sino también para cooperación técnica o financiera destinada a estos ámbitos. La estructura de la siguiente sección se construye manteniendo los aspectos de evaluación del documento del BM y el BID enfocado a mencionar los aspectos realmente relevantes.

La forma como el Estado asigna los recursos, es decir, los gasta y la manera como los capta, se constituye en el objeto de la teoría de las finanzas públicas (Bernal, 1994). Colombia cuenta con un ordenamiento jurídico e instrumentos que regulan los diferentes elementos del sistema, como son: 1) el presupuesto público, 2) recaudo y tesorería, 3) contratación pública, 4) el control interno, 5) la contabilidad gubernamental y 6) el control fiscal y auditorías.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Esta sección se apoya de manera importante en el documento *Aspectos generales del proceso presupuestal colombiano* (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2011) y en el *Colombia Informe de la Gestión Financiera Pública y Sistema de Contratación* (Banco Mundial y BID, 2009).

<sup>14</sup> Proceso descrito en detalle en Banco Mundial y BID (2009), se recomienda su lectura. Esta consultoría se concentra en ampliar o utilizar cierta información que puede ser de interés estratégico.

### Presupuesto público

El manejo concreto de las herramientas para incidir sobre el nivel y composición de los ingresos y gastos se aborda desde la política fiscal. “El presupuesto es por sus mismas características el instrumento de manejo financiero más importante de la política fiscal, donde se programa y registra el gasto público y su forma de financiación y en el que se establecen las reglas para su ejecución” (Banco Mundial y BID, 2009, p. 34).

Colombia cuenta con un ordenamiento jurídico e instrumentos que regulan el sistema presupuestal (SP), diseñan la visión de mediano y largo plazo y, a su vez, garantizan la disciplina y responsabilidad fiscal, buscando igualmente la transparencia pública. El principal marco normativo está definido por normas constitucionales y orgánicas, siendo el más importante el Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP), Decreto 111 de 1996 que se encuentra acompañado por las leyes 617 de 2000 y 819 de 2003 (Ley de Transparencia y Responsabilidad Fiscal) y los decretos reglamentarios del EOP, constituyéndose en el conjunto de disposiciones que establecen los requisitos que se deben seguir en cada una de las etapas del proceso presupuestal.

Es de resaltar que la Constitución Colombiana buscó darle alta coherencia, armonización y articulación al PND con el Presupuesto General de la Nación (PGN), lo cual mejora la asignación de recursos e integra las decisiones de mediano y largo plazo con la gestión del presupuesto. Así mismo se considera que este es un elemento central en el diseño de la política económica en la medida en que su cuantía, composición y estructura de financiamiento son elementos importantes en el engranaje del balance macroeconómico, lo



cual se respalda en la Ley 179 de 1994<sup>15</sup> y en la Ley 1473 de 2011 sobre Regla de Responsabilidad Fiscal y decretos reglamentarios, norma que resulta de la mayor importancia por cuanto busca consolidar los logros alcanzados en materia de reducción del déficit fiscal y de la deuda pública en los últimos años y garantizar la viabilidad financiera del Estado en el mediano y largo plazo.<sup>16</sup>

Según el artículo 2 del Decreto 4730 de 2005, el SP está constituido por: el plan financiero (PF) incluido en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), el plan operativo anual de inversiones (POAI) y el Presupuesto General de la Nación anualizado (PGN). Así mismo, se integra el Marco de Gastos de Mediano Plazo (MGMP), que aunque no es un componente del SP facilita la programación presupuestal focalizada en el mediano plazo y organizada bajo un esquema sectorial (ver anexo 4).

El ciclo presupuestal comprende según el artículo 5 del Decreto 4730 de 2005 lo siguiente: “i) Programación del proyecto de presupuesto; ii) Presentación del proyecto al Congreso de la República; iii) Estudio del proyecto y aprobación por parte del Congreso de la República; iv) Liquidación del Presupuesto General de la Nación; v) Ejecución; vi) Seguimiento y Evaluación”.

Cuatro fases o tiempos alternos bien definidos cubre la parábola presupuestal; a saber: el tiempo de preparación del presupuesto, el de expedición, el de ejecución y el de fiscalización. (...) Hay dos ramas del poder que se alternan en esas cuatro competencias: el Ejecutivo prepara, el Legislativo

expide, el Ejecutivo ejecuta y el Legislativo fiscaliza. Son cuatro etapas que están claramente definidas y localizadas en todo nuestro desarrollo constitucional (Palacio, 1996, p. 57)

Sin embargo, existen limitaciones declaradas por la Constitución, es decir, no todo el gasto público es decretado por el Congreso y programado por el Ejecutivo, lo que impone inflexibilidad al presupuesto, tal es el caso del Fondo Nacional de Regalías,<sup>17</sup> el Sistema General de Participaciones y las decisiones de las Altas Cortes y jueces, entre otros. En este sentido, el país realizó dos reformas constitucionales sobre el Sistema General de Regalías y el derecho a la sostenibilidad fiscal, las cuales son medidas contra cíclicas de la política fiscal.<sup>18</sup>

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) son dos actores fundamentales en todo el proceso presupuestal, al igual que el Conpes, Confis y el Congreso de la República como se indicó en el anexo 4. Así mismo, las entidades públicas nacionales, al ser los ejecutores de las políticas públicas.

### Recaudación y tesorería

El marco normativo principal se sustenta en el Estatuto Tributario, el cual fue modificado recientemente a través de la Ley 1607 del 26

<sup>15</sup> Ley que establece los principios presupuestales, que para este caso son Coherencia Macroeconómica y homeóstasis presupuestal.

<sup>16</sup> Esta Ley del Congreso de la República implanta una regla fiscal que establece una trayectoria descendente para el déficit fiscal estructural del Gobierno central; la meta es 2% en 2015 y para 2022, la meta es 1% del PIB.

<sup>17</sup> La nueva reforma, permite redistribuir entre todas las regiones del país las regalías y tiene un efecto en la sostenibilidad fiscal porque crea un fondo de ahorro.

<sup>18</sup> Se modificó el artículo 334 de la Constitución Política CP, incorporando el concepto de sostenibilidad fiscal como un principio que orienta a las ramas y órganos del poder público. De igual forma, se ajustan los artículos 339 y 346 de la C.P. para que el Plan Nacional de Desarrollo y la Ley del Presupuesto General de la Nación se ajusten en un marco de sostenibilidad fiscal.



de diciembre de 2012<sup>19</sup> por el Congreso de la República y cuyo propósito es el aumento de los ingresos de la Nación, el incentivo a la formalización, la mejora en la equidad y la reducción de los índices de evasión y elusión. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) es la encargada de la recaudación fiscal y de las acciones necesarias para garantizar el cumplimiento de la meta de recaudo fijada por el Gobierno Nacional, de forma que se coadyuve a la sostenibilidad de las finanzas públicas del país.

Por su parte, el MHCP ejerce la coordinación, dirección y regulación de la administración y recaudación de impuestos que maneja la DIAN, así como la regulación, administración y recaudo de las rentas, tasas, contribuciones fiscales y parafiscales, multas nacionales y demás recursos fiscales, su contabilización y gasto, de conformidad con la ley. El sistema denominado MUISCA (Modelo Único de Ingresos, Servicio y Control Automatizado), es un sistema de tecnología de vanguardia que soporta los procesos de administración tributaria de la DIAN.

El MHCP, responsable del manejo de las finanzas públicas, también tiene la función de tesorería, del manejo de la deuda pública y provee de fondos a las entidades del presupuesto nacional a través del plan mensualizado de caja (PAC) y ejerce el seguimiento a dichos recursos, en especial a los de funcionamiento en estrecha coordinación con el DNP, entidad que monitorea los recursos de inversión.

Con respecto a la ejecución propia del presupuesto, esta recae directamente en las entidades públicas la ordenación del gasto, y ejerce funciones desde la expedición de los

certificados de disponibilidad, compromiso de gastos (contratación pública), expedición de registros presupuestales y órdenes de pago. Todo lo anterior se encuentra controlado a través de un único sistema integrado de información financiera (SIIF) y (SIIF2) administrado por el MHCP.

### **Contratación pública**

Colombia cuenta con un Estatuto General de Contratación de la Administración Pública conocido como la Ley 80 de 1993, cuyo objeto es disponer las reglas y principios que rigen los contratos de las entidades estatales. Dicha Ley ha sido reglamentada en varios de sus artículos, especialmente a través del Decreto 2474 de 2008, al igual que modificada sustancialmente bajo la Ley 1150 de 2007. Este marco legislativo y regulatorio fue altamente calificado por la evaluación del BM y el BID bajo la metodología de la OCDE (Banco Mundial y BID, 2009, p. 34).

Sin embargo, también se destacan cuestiones relevantes de atención en cuanto a la arquitectura institucional de coordinación de la contratación, la competitividad del mercado nacional y la integridad del sistema de compras. De esta forma, el país ha avanzado de manera importante en la mejora de estos hallazgos, especialmente por acciones político-normativas como la creación de la Agencia Nacional de Contratación Pública-Colombia Compra Eficiente a través del Decreto 4170 de 2012, en reemplazo del Comité Intersectorial de Contratación Pública Cinco, adscrita al DNP, cuyo objetivo es desarrollar e impulsar políticas públicas y herramientas, orientadas a la organización y articulación, de los partícipes en los procesos de compras y contratación pública con el fin de lograr una mayor eficiencia, transparencia y optimización de los recursos del Estado (Sistema de Contratación Pública, s. f.).

<sup>19</sup> Otras modificaciones del Estatuto Tributario se presentan en la Ley 1370 de 2009 y la Ley 1111 de 2006. Para efectos de consulta revisar [http://www.dian.gov.co/descargas/normatividad/2012/Leyes/Ley\\_1607\\_2012\\_Congreso\\_de\\_la\\_Republica.pdf](http://www.dian.gov.co/descargas/normatividad/2012/Leyes/Ley_1607_2012_Congreso_de_la_Republica.pdf)



Entre otras medidas relevantes promulgadas está el Estatuto Anticorrupción a través de la Ley 1474 de 2011, cuyo propósito es fortalecer la transparencia en los diferentes ámbitos de la contratación institucional pública.

### **Control interno**

Colombia cuenta con un ordenamiento jurídico e instrumentos que regulan el Sistema Nacional de Control Interno (SNCI). El principal marco normativo está definido por normas constitucionales según los artículos 209 y 269 y legales, siendo las más importantes las leyes 87 de 1993 y 489 de 1998 y sus decretos reglamentarios que establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado, así como el Modelo Estándar de Control Interno (MECI). De igual forma, la Ley 872 de 2003, su Decreto 4110 de 2004 y la Circular 6 de 2005 del Consejo Asesor de Control Interno (CACI) definen la implementación del sistema de gestión de la calidad en las entidades del Estado y la norma técnica de calidad para la gestión pública.

La Ley 489 establece un CACI como ente de consulta que asesora a la Presidencia con respecto al desarrollo del sistema de control interno a nivel nacional y regional y le rinde informe sobre el estado del mismo. Este consejo está presidido por el Director del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), entidad que tiene a su cargo las políticas generales en el campo de control interno, incluyendo el MECI, mientras que las máximas autoridades de las entidades públicas tienen la responsabilidad general del control interno, donde se constituyen oficinas que desempeñan las funciones de auditorías internas.

El Estatuto Anticorrupción introdujo reformas a este sistema para el fortalecimiento de la estructura de control interno en las entidades nacionales y territoriales. Así mismo, los

jefes de control interno son nombrados por el Presidente de la República en el caso de entidades nacionales y por la máxima autoridad territorial para el caso de las entidades regionales.

### **Contabilidad gubernamental**

La Constitución Colombiana en su artículo 354 determina la existencia de un contador general, quien llevará la contabilidad general de la Nación y la consolidará con la de sus entidades descentralizadas territorialmente o por servicios. La Contaduría General de la Nación (CGN), es una Unidad Administrativa Especial adscrita al MHCP, responsable de la aplicación de la Ley 298 de 1996 sobre el Régimen de Contaduría Pública, así como de preparar el Balance General de la Nación para someterlo a la auditoría de la Contraloría General de la República (CGR) y presentarlo al Congreso de la República, para su conocimiento y análisis por intermedio de la Comisión Legal de Cuentas de la Cámara de Representantes, dentro del plazo previsto por la Constitución Política.

La CGN elabora las estadísticas fiscales conforme a la metodología del manual de estadísticas de las finanzas públicas versión de 2001 del Fondo Monetario Internacional; tiene a su cargo la administración del módulo contable del SIIF de la Nación y también está la administración del Sistema Consolidador de Hacienda e Información Financiera Pública (CHIP), una herramienta por medio de la cual se canaliza toda la información de las cerca de 3.700 entidades públicas (Contaduría General de la Nación, 2013).

Con apoyo del BM, la CGN adelanta un programa de reforma para emitir un nuevo régimen de contabilidad pública a finales de 2014 con estándares internacionales de contabilidad.



### **Auditoría**

El control fiscal está establecido como una función pública según los artículos 267 a 274 de la Constitución Política de Colombia que es llevada a cabo a nivel nacional por parte de la Contraloría General de la República (CGR), una entidad pública autónoma y, a nivel territorial, por contralorías departamentales y municipales.

Este control fiscal se realiza a tres niveles: 1) macro se evalúa, en el nivel agregado, el comportamiento de las finanzas del Estado y el grado de cumplimiento de los objetivos macroeconómicos expresados por el Gobierno, el impacto de las políticas económicas sobre el crecimiento económico, la distribución del ingreso, el bienestar general y la posición fiscal del sector público. Se materializan en diversos informes, como el Informe Anual sobre las Finanzas del Estado, la Situación de la Deuda Pública, la Cuenta General del Presupuesto y el Tesoro, la Auditoría al Balance General de la Nación y el Informe Financiero Mensual; 2) micro se concreta a través de auditorías a las entidades del Estado y aquellos particulares que manejan recursos públicos; y 3) responsabilidad fiscal con el fin de recuperar los dineros sustraídos al erario y buscar el resarcimiento de los daños al patrimonio público.

### **Supervisión legislativa**

La Cámara de Representantes según el artículo 178 de la Constitución, debe “examinar y fenecer la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro”, el cual ha sido elaborado por el Contador General y Auditado por el Contralor General de la República. La Cámara, a través de su Comisión Legal de Cuentas según la Ley 5 de 1992, sobre el Reglamento examina esta información y elabora un proyecto de resolución de fenecimiento o no fenecimiento que será sometida a aprobación de la Plenaria

de la Cámara a más tardar seis meses después de presentado el informe del contralor.

Además de realizar el estudio y el examen de la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro, la Comisión Legal de Cuentas ejerce control político sobre el desempeño administrativo, financiero y presupuestal, contable, de control interno, de gestión, plan de mejoramiento, entre otros aspectos, a partir de los informes recibidos y de los informes de la Contraloría General de la República y la Contaduría General de la Nación (Congreso de la República de Colombia, s. f.).

En resumen, cada uno de los ámbitos de las finanzas públicas cuenta con marcos normativos, estructuras institucionales, procesos, mecanismos e instrumentos que se engranan en el gran sistema para hacerlo más eficiente en la asignación y ejecución de los recursos públicos y, de esta forma, conseguir los objetivos más estratégicos.

## **6.2 Criterio 2. Una política macroeconómica vigente, orientada a la estabilidad**

La política económica es el conjunto de determinaciones y lineamientos que un gobierno diseña y ejecuta con el fin de orientar la actividad económica general hacia la realización eficiente de objetivos privados y colectivos, especialmente al aumento del nivel de crecimiento o Producto Interno Bruto (PIB), la ocupación laboral y el mantenimiento de las bajas tasas de inflación, orientado hacia el equilibrio macroeconómico. Las políticas son monetarias, fiscales, crediticias, cambiarias, de precios y salarios, del sector externo y de rentas.

En el caso de Colombia, las estrategias y orientaciones generales de la política económica, las coordina directamente el MHCP con el apoyo técnico del DNP, se plasman en el PND (artículo 339 de la Constitución)



y dado que por norma constitucional (artículo 371, 372 y 373) existe un banco central independiente, las políticas monetarias y cambiarias son responsabilidad del Banco de la República.

Como se mencionó en el capítulo anterior, la decisión de UE sobre otorgar o no recursos a través del APS, surge del análisis del estado de las principales variables macroeconómicas de un país, buscando contar con una visión global de la situación y así determinar si, en este caso, Colombia es un país estable económicamente, con consistencia entre el nivel de crecimiento y la calidad de vida y prudente para enfrentar los ciclos económicos.

Para el caso colombiano, sus análisis se sustentan en información estadística producida por el sector público, principalmente del MHCP, el DNP, la CGR, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y el Banco de la República de Colombia, así como información producida por organismos internacionales como el BID, BM, entre otros, por el ámbito académico reconocido o centros especiales de investigación con propósitos privados como el Economist Intelligence Unit (EIU). Muy especialmente, se utiliza como referencia, la consulta anual del artículo IV, entre el Directorio Ejecutivo del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Gobierno de Colombia.

Se analiza un panorama general sobre la situación de las variables macroeconómicas, las principales tendencias de la economía colombiana en el sector real [crecimiento económico y comportamiento del PIB, el Índice de Precios al Consumidor (IPC), el mercado laboral en Colombia y la pobreza e inequidad], externo (evaluación de la balanza de pagos y comercial y la política comercial), fiscal (análisis de ingresos y gastos) y monetario, (tasas de interés, masa monetaria, tasa de cambio y reservas internacionales) así mismo, los

esfuerzos normativos del Gobierno para fortalecer la estabilidad macroeconómica del país.

De acuerdo al artículo IV de su convenio constitutivo, el FMI mantiene diálogos bilaterales con sus miembros, generalmente cada año. Un equipo de funcionarios visita el país, recoge información económica y financiera y examina con las autoridades nacionales su evolución y políticas económicas. A su regreso a la sede, los funcionarios preparan un informe, que sirve como base para las deliberaciones en el Directorio Ejecutivo. La última revisión se llevó a cabo en noviembre de 2012. Las conclusiones fueron las siguientes:

Colombia cuenta con un marco de políticas sólido que ha apuntalado la capacidad de la economía colombiana a resistir los efectos de las turbulencias globales de los últimos años. Una gestión monetaria y fiscal prudente, una tasa de cambio flexible y un sistema financiero sólido han ayudado a la economía colombiana a mitigar el impacto de los choques externos y a estabilizar el crecimiento con relación a países en iguales condiciones, como lo demuestra una actividad económica particularmente boyante en el 2011. La moderación del crecimiento observada en el 2012 es fundamentalmente consecuencia de las políticas de gestión de las demandas adoptadas el año pasado para contener los riesgos derivados del fuerte crecimiento. El endurecimiento de la política monetaria y las medidas macroprudenciales adoptadas para contener el crecimiento elevado del crédito, además de las medidas para reducir el déficit fiscal y la deuda pública, han resultado en una moderación oportuna de la demanda agregada. El impacto de la debilidad del entorno externo y de algunos choques inesperados a la oferta, también pudieron haber contribuido a la moderación de la actividad económica. Como reflejo de todos estos factores, el crecimiento real del PIB para el 2012 se proyecta en un nivel ligeramente inferior al 4,5 por ciento.

En el 2013 y en años posteriores, esperamos que el crecimiento se sitúe alrededor del 4,5 por ciento (cifra que consideramos la tasa de crecimiento sostenible para Colombia) y la inflación se mantenga dentro del rango objetivo del 2-4 por ciento. La posición de la política monetaria y fiscal



programada para el 2013 parece consistente con la recuperación esperada en la actividad económica, pero los riesgos continúan sesgados a la baja como consecuencia de la constante incertidumbre global. La tasa de cambio flexible y la política monetaria deben seguir siendo utilizadas para amortiguar los choques exógenos adversos.

Colombia posee un marco fiscal sólido, el cual se ha fortalecido aún más recientemente mediante la adopción de la regla fiscal, el requerimiento de responsabilidad fiscal y la reforma a las regalías. La deuda pública ha venido disminuyendo, debido a los efectos positivos tanto de los elevados precios de los productos primarios como de las favorables condiciones financieras internacionales. Las autoridades deberían aprovechar este éxito para desarrollar una base de ingresos más amplia. Además, un ritmo más acelerado de la consolidación fiscal o una meta fiscal más ambiciosa podrían ayudar a aliviar las presiones sobre la tasa de cambio, así como a construir amortiguadores fiscales contra los choques adversos a los mercados de productos primarios.

Al igual que para otros países de la región, el desafío fundamental en el mediano plazo para Colombia es sostener un crecimiento estable, no inflacionario e incluyente. Desde este punto de vista, la misión acoge con beneplácito la reforma fiscal propuesta, la cual va a ayudar a reducir los costos laborales y la informalidad, a estimular el empleo y a reducir la desigualdad. (Fondo Monetario Internacional, 2012)

### 6.3 Criterio 3. Transparencia

La corrupción frena el crecimiento económico, dificulta la capacidad del país para superar la pobreza, erosiona la competitividad, la legitimidad de la ley y el liderazgo político. En Colombia, la corrupción es la principal barrera para hacer negocios, según la percepción de los empresarios y recogida en la encuesta del Foro Económico Mundial (2011a), de igual forma el país se ubicó 94 entre 176 países en el índice de percepción de la corrupción de 2012 publicado por Transparencia Internacional (2012).

El marco normativo colombiano para la lucha anticorrupción con el que se cuenta es: 1) Ley 190 de 1995 o Estatuto Anticorrupción y sus decretos reglamentarios, por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la administración pública y se fijan disposiciones con el fin de erradicar la corrupción administrativa; 2) Ley 412 de 1997 por la cual se ratifica la Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción; 3) Ley 970 de 2005 que ratifica la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción, adquiriendo una serie de compromisos orientados al fortalecimiento de los mecanismos de prevención, detección, sanción y erradicación de la corrupción. Otras leyes o medidas relacionadas con la función pública, el control interno en las entidades, contratación, uso de los recursos de regalías y del sistema de participación, también buscan superar los problemas de corrupción, aunque sin mucho éxito en la reducción de este delito.

En resumen, la corrupción es uno de los más complejos problemas a los que se enfrenta Colombia por lo que ha llevado al Gobierno a incluir en el Plan de Desarrollo como uno de los pilares fundamentales del buen gobierno y, por ende, de la prosperidad democrática las siguientes estrategias: 1) diseño de una política integral de lucha contra la corrupción; 2) fortalecimiento institucional de las entidades subnacionales; 3) desarrollo de instrumentos de control y sanción; 4) modernización y fortalecimiento de los órganos de control; 5) medidas que involucren al sector privado; 6) rendición de cuentas y transparencia y 7) responsabilidad en el uso de los recursos (Departamento Nacional de Planeación, 2011, p. 648-659).

Es importante mencionar que como iniciativa del actual gobierno el país adoptó un estatuto anticorrupción que complementa



la Ley 190 de 1995, fortaleció el portal de transparencia económica y ajustó el marco institucional, así como avanza en el diseño de una política integral de lucha contra la corrupción. El Estatuto Anticorrupción (Ley 1414 de 2011) busca fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de la corrupción y el fraude e incrementar el control sobre la gestión pública.

Con relación al marco institucional se crea la Secretaría de Transparencia adscrita a la Presidencia de la República, la cual reemplaza al Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción, cuya función es asesorar al presidente y liderar la formulación y diseño de la futura política de transparencia y anticorrupción, así como desarrollar instrumentos para los sectores público, privado, ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil, orientados a prevenir, investigar y sancionar cualquier acto de corrupción.

Como parte de la estructura del Estado relacionada con el control, según la Constitución de 1991, están la CGR y la Procuraduría General de la Nación (PGN) y en la investigación criminal la Fiscalía General de la Nación (FGN). Finalmente, la Auditoría General está encargada del control fiscal de la Contraloría General y de las territoriales.

El escenario de coordinación a nivel nacional y territorial más importante, está creado por el Estatuto Anticorrupción y se denomina Comisión para la Moralización, presidida por el presidente de la República y cuyos miembros son: los ministros del Interior y de Justicia, el fiscal, el procurador, el contralor, el auditor, el presidente del Senado, de la Cámara de Representantes, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, el secretario de Transparencia, el defensor del Pueblo y el alto consejero para el Bueno Gobierno y la Transparencia. Este

comité orienta también la constitución de los comités de transparencia regionales.

La ley crea una segunda comisión denominada, Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción, integrada por un representante de: los gremios económicos; las ONG dedicadas a la lucha contra la corrupción; las universidades; los medios de comunicación; las veedurías ciudadanas; el Consejo Nacional de Planeación; las organizaciones sindicales; Confederación Colombiana de Libertad Religiosa, Conciencia y Culto (Conferilec), la cual se encarga de monitorear, evaluar y recomendar a las políticas planes y programas que se pongan en marcha en materia de lucha contra la corrupción, promover campañas y estrategias para combatir la corrupción en el sector privado.

Finalmente y de acuerdo con el PND está por lanzarse la Política Integral de Lucha contra la Corrupción, y también existen avances como el lanzamiento del documento denominado *Estrategias para la construcción del plan anticorrupción y de atención al ciudadano* (Presidencia de la República, et al, 2012).

## 6.4 Criterio 4. Una política sectorial bien definida

Como ya se ha mencionado, la Constitución Política de Colombia dispone en su artículo 339 la existencia de un PND que contempla los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno. Por su parte, el artículo 342 establece la existencia de una ley orgánica que reglamenta los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución del PND, que



en su caso es la Ley 352 de 1994, modificada en algunos de sus artículos por la Ley 1473 de 2011 y reglamentada a través de varios decretos.

De acuerdo con la Constitución y el PND, los ministerios sectoriales son los llamados, bajo la dirección del presidente de la República, a poner en marcha las políticas atinentes a cada sector a través de planes, programas y desarrollos normativos (leyes y regulaciones), con la orientación técnica del DNP, identificando los objetivos, actores institucionales y privados, su nivel de interrelación, las metas y los medios para alcanzar dichos objetivos, así como los indicadores que permitirán evaluar su cumplimiento.

De igual forma, la Ley 19 de 1954 crea el Consejo Nacional de Política Económica y Social, máxima autoridad de planeación del país, que recomienda las principales políticas económicas y sociales del país y coordina a los organismos encargados de la dirección económica y social en el Gobierno, mediante documentos de orientación denominados Conpes. El DNP ejerce la secretaría ejecutiva técnica de esta instancia y es el responsable de coordinar y presentar las propuestas.

Para ello, ha puesto en marcha procesos estandarizados para la elaboración y el seguimiento de estos documentos, así se garantiza una estructura coherente y uniforme, la cual conduce al establecimiento de vínculos claros entre los problemas identificados y los objetivos planteados para su solución efectiva. De igual forma, se establecen planes de acción concretos, que incluyen compromisos con responsables definidos y fechas explícitas de ejecución, propone el monitoreo y el seguimiento a las acciones asociadas a los objetivos de las políticas consignadas en los documentos Conpes, para efectos de determinar su resultado de avance (DNP, s. f.).

A nivel nacional, el DNP se encarga de la evaluación del PND, del Conpes y de las políticas públicas sectoriales y para ello cuenta con una Dirección de evaluación de políticas públicas, con el Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública (Sinergia) y con el Sistema de Seguimiento de los Compromisos Consignados al Interior de los Documentos Conpes denominado Sisconpes.



# 7

## El apoyo presupuestario de la unión europea al sector lácteo (APSL) fase 1 en Colombia

**E**n este capítulo se presenta la recuperación de la experiencia del Apoyo Presupuestario al Sector Lácteo (APSL) en Colombia en su primera fase financiado por la UE, y que está comprendido entre el mes de octubre de 2010 y la fecha<sup>20</sup> reconstruyendo cada una de las etapas e identificando los principales hitos enfrentados durante el proceso. La primera etapa denominada etapa cero o de alistamiento, hace referencia a los eventos previos ocurridos antes del inicio del proceso, y que se refieren en razón a su relevancia contextual e institucional. Posteriormente, se presentan las etapas asociadas a la experiencia del APSL y que se establecieron en razón al ciclo APS, es decir la etapa de identificación, formulación y negociación y posteriormente la etapa de implementación. La etapa de cierre será proyectada y se plantearán algunas hipótesis y recomendaciones algunas de ellas basadas en la experiencia del APS aplicado en Bolivia. Es importante precisar que este ciclo en nada coincide con el ciclo propio del Conpes sobre competitividad del sector lácteo, el cual supera en tiempo y en acciones el APSL. A continuación, se presentan a manera de síntesis los alcances de cada una de las etapas referidas anteriormente.

<sup>20</sup> Se buscará proyectar de manera general, los escenarios posibles hasta su finalización, considerando que es un programa que aún está en implementación y con avances incipientes.



**Tabla 1.** Resumen etapas apoyo presupuestario sectorial lácteo fase 1 en Colombia

Etapa	Periodo	Descripción
Etapa 0 Etapa de alistamiento	Entre mayo y septiembre de 2010	En esta etapa se construye la política pública del sector lácteo Conpes 3675, finalizan las negociaciones del acuerdo comercial (AC) y se establece un compromiso político entre la UE y Colombia para orientar 30€ millones de donación que complemente los recursos públicos asignados a esta política.
Etapa 1 Identificación, formulación y negociación	Entre octubre de 2010 y octubre de 2012	En esta etapa se toman las decisiones de mayor alcance estratégico de todo el APSL. Es decir, se definen las reglas institucionales del juego, se conocen los procedimientos de la UE, se deciden los mecanismos de coordinación para la implementación del Programa, se adelanta la capacitación sobre normatividad aplicable al apoyo presupuestal y se llega a la suscripción de un CF.
Etapa 2 Implementación	Entre octubre de 2012 y la fecha	Durante este período se han implementado los acuerdos y compromisos definidos en la etapa de diseño, consignados en el CF, principalmente: 1) cumplimiento de indicadores y condiciones de elegibilidad; 2) desembolsos tramo fijo y variable; 3) desarrollo de asistencias técnicas (apoyo complementario); 4) diálogo de la política pública y 5) coordinación de cooperantes.
Etapa 3 Cierre	Entre octubre de 2014 y abril del 2015	Culmina una vez se realiza el último desembolso del tramo variable. Esta etapa se cierra a través de un cruce de cartas entre el Gobierno y la UE. Es deseable que en esta etapa se realice una evaluación externa que aborde no solamente el APS, sino también la política en su conjunto con el fin de recoger insumos para su fortalecimiento.

En el curso de cada una de las etapas descritas, han intervenido distintas instituciones del Gobierno Nacional de acuerdo a sus mandatos misionales contribuyendo al desarrollo del APSL, así como también involucrándose un proceso de aprendizaje institucional que puede ser central en el diseño, negociación e implementación de futuros apoyos presupuestarios en el país. A continuación, se presenta los actores institucionales involucrados:



**Tabla 2.** Actores y roles en el apoyo presupuestario sectorial lácteo fase 1 en Colombia

Departamento Nacional de Planeación	El DNP es la instancia técnica del Gobierno que orienta, formula, monitorea, evalúa y hace seguimiento a las políticas, planes y programas y proyectos dirigidos a logros de objetivos sociales, económicos y ambientales del país. Actualmente, lidera la construcción del marco de evaluación de desempeño del sector. Así mismo, articula con APC-Colombia y Cancillería aspectos relacionados con la gestión de la cooperación internacional. Es por ello que es un actor clave en el APSL.
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	El MHCP es la instancia encargada del Gobierno de coordinar la política macroeconómica, diseñar y ejecutar la política fiscal y la gestión de los recursos públicos de la nación. Es un nuevo actor que hace parte del marco institucional de la gestión de la cooperación internacional bajo la modalidad de APS, considerando dos de los cuatro criterios de elegibilidad.
Ministerio de Relaciones Exteriores	El MRE es la institución del Gobierno encargada de diseñar, coordinar, implementar y evaluar la política exterior de Colombia y las relaciones internacionales. Es la institución que suscribe los convenios de financiación con la Unión Europea, incluido los APS.
Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia APC-Colombia	APC-Colombia es la institución del Gobierno encargada de ejecutar la política de cooperación internacional. De acuerdo con el convenio marco de cooperación con la UE es el coordinador nacional de los recursos de ayuda oficial que recibe Colombia, por lo tanto lidera los procesos de formulación y negociación de todos los recursos de cooperación, incluido el APS.
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	El MADR es la entidad beneficiaria del apoyo presupuestal al sector lácteo y responsable dentro del Gobierno de la implementación del programa, en lo que respecta al diálogo de la política sectorial.
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	En razón a la perspectiva de cadena establecida en el Conpes 3675 sobre el sector lácteo, el MCIT se involucra como entidad beneficiaria en coordinación y articulación con el MADR, particularmente buscando fortalecer el sector transformador lácteo en el país, incorporando además enfoques empresariales a los diferentes eslabones de la cadena.
Consejo Nacional Lácteo	Es la representación gremial, social y productiva del sector lácteo en el país, en el marco del Conpes está encargado de hacer seguimiento a su implementación y en el marco del APSL contribuye al diálogo de políticas en coordinación con los entes públicos sectoriales.
Delegación de la Unión Europea en Colombia	El proceso de formulación, diseño, implementación y seguimiento se adelanta con la DUE en Colombia, quien financia el APSL y contribuye a estimular el diálogo de políticas y el intercambio de experiencias frente a la utilización del instrumento.

Cada una de estas etapas referidas anteriormente será descrita en detalle en el presente capítulo, a través de la siguiente estructura:

1. Se inicia presentando una síntesis de la etapa.
2. Luego, se presentan aspectos clave del contexto político institucional nacional y de la UE.
3. Posteriormente, se describe y analiza la etapa en función de los criterios definidos de sistematización, prestando especial atención al rol de los actores involucrados, los arreglos institucionales (espacios de coordinación/articulación y seguimiento); las herramientas/instrumentos empleados (énfasis en indicadores), y las instancias de diálogo de política pública.





## 7.1 Etapa cero o de alistamiento

### 7.1.1 Síntesis de la etapa

Durante esta etapa el Gobierno nacional adelanta la negociación de un acuerdo comercial (AC) con la UE. Se identifica que uno de los sectores vulnerables es la cadena láctea y por ello se emprende, de un lado, la rápida formulación de una política pública que permita trazar un marco de actuación institucional de largo plazo para fortalecer el sector lechero; de otro lado, y en el marco de un proceso de diálogo entre la CE y el Gobierno colombiano también se acuerda el apoyo a dicho sector a través de un APS, por una partida de 30€ millones.

### 7.1.2 Rol y coordinación de los actores participantes

La coordinación general de diálogo con la UE fue liderada por la Dirección de Cooperación Internacional (DCI) de Acción Social hoy APC-Colombia con la participación del MRE, el MCIT, MADR y DNP, actores centrales de este proceso. Existe evidencia de la coordinación adelantada, reuniones de alto nivel, talleres de trabajo técnico y acuerdos consignados en comunicaciones y declaraciones públicas. Estas mismas instituciones participarían posteriormente en las etapas de identificación, formulación, negociación e implementación del APSL, aunque muchos de los funcionarios, entre ellos, ministros, directores, subdirectores y asesores fueron relevados del Gobierno a partir del 7 de agosto del 2010 con la llegada del nuevo presidente de la República.

### 7.1.3 Descripción y análisis de la etapa

La UE es el segundo socio comercial<sup>21</sup> y principal inversionista en Colombia, es por

ello, que el Gobierno colombiano en cabeza del entonces presidente Álvaro Uribe Vélez adelantó, desde el año 2007, negociaciones para la firma de un AC multipartes. La CE y los gobiernos de los países de Colombia y Perú, suscribieron el 19 de mayo de 2010 una declaración donde informan que han concluido con éxito las negociaciones para un AC entre estos países y la UE. En la misma fecha, la UE suscribió un acuerdo con Colombia firmado por los presidentes de la UE y Colombia, señores José Manuel Barroso y Álvaro Uribe Vélez, respectivamente, comprometiéndose a aportar hasta 30€ millones al sector lácteo. A continuación, se transcribe exactamente el contenido de dicho documento, dado que es esencial para la sistematización de esta intervención:

El Gobierno de Colombia y la Comisión Europea reciben con beneplácito la conclusión de las negociaciones con miras a la firma de un Acuerdo Comercial entre la UE, Colombia y Perú (el “Acuerdo Comercial” o el “Acuerdo), Colombia y la UE reafirman sus compromisos hacia la expansión de sus vínculos comerciales y de inversión, y hacia la implementación de este Acuerdo Comercial de conformidad con los objetivos de un desarrollo integral y sostenible. Este Acuerdo Comercial traerá beneficios sustanciales para nuestras economías y resultará en mayor crecimiento y empleo, y en la mejora de las condiciones de vida de nuestros ciudadanos. No obstante, la aplicación de los compromisos contenidos en este Acuerdo Comercial puede resultar en una alteración de las condiciones de mercado de algunos sectores sensibles.

Con esto en mente, el Gobierno de Colombia y la Comisión Europea, durante el período de implementación, monitorearán de cerca el impacto de las disposiciones contenidas en el Acuerdo, sobre el desarrollo del sector lácteo en Colombia. Con este fin el Gobierno de Colombia y la Comisión Europea evaluarán conjuntamente el impacto de estos compromisos sobre el sector lácteo en Colombia y explorarán mecanismos efectivos para mitigar los efectos que puedan surgir en relación con la aplicación del Acuerdo en este sector, con miras a adoptar medidas apropiadas. Sujeto al cumplimiento de los

<sup>21</sup> Según cifras del informe al Congreso 2010 del Gobierno Álvaro Uribe, durante el período 2002-2010, el 13% de las exportaciones colombianas se destinaron al mercado europeo.



procedimientos financieros y legales estándar de la UE, la Comisión Europea tiene la intención de destinar hasta 30 millones de euros en un período de siete años a este propósito. En este contexto, la futura programación de la cooperación de la UE en Colombia, incluirá apoyo adicional para ayudar con la implementación del Acuerdo, con miras a mejorar la competitividad y las condiciones de producción del sector lácteo en Colombia. Dicho apoyo financiero apuntará, entre otros, a proveer proyectos de asistencia técnica, incluyendo la modernización de los estándares sanitarios y fitosanitarios de tal forma que cumplan con los requerimientos de la UE; iniciativas para el desarrollo del sector privado; o programas de desarrollo de medianas y pequeñas empresas. Adicionalmente, el Comité de Comercio podrá considerar ajustes de conformidad con el artículo sobre “Funciones del Comité de Comercio” del Acuerdo Comercial y específicamente sobre ajustes en el sector lácteo a partir del tercer año de aplicación del acuerdo.

La firma del AC efectivamente crea distorsiones en el mercado de la leche, por lo que fue evidente el malestar del gremio lechero, tal como se registró en los diferentes medios de comunicación del país.<sup>22</sup> El acuerdo entonces entre este sector y el Gobierno fue el de la necesidad de la intervención estatal a través de una política que supere el reto que implica el AC, tanto por la entrada de productos al país, como por el posicionamiento de los productos colombianos en los nuevos mercados (Presidencia de la República, 2010, p. 319).

Es así como la principal estrategia realizada de manera paralela a las negociaciones del

AC, para mitigar sus efectos adversos, con el liderazgo de los ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y Comercio, Industria y Turismo y en consenso con el sector privado, especialmente el Consejo Nacional Lácteo (CNL)<sup>23</sup> fue la elaboración de un documento Conpes de competitividad para el sector lácteo, y la actualización de la política sanitaria y de inocuidad para las cadenas carne bovina y leche, establecida en el Conpes 3376 de 2005.

El Conpes 3675 sobre competitividad del sector lácteo fue aprobado el 19 de julio de 2010 (Colombia, 2010), dos meses después del anuncio de la terminación de las negociaciones del AC, y su estrategia plantea: 1) contribuir a disminuir los costos de producción; 2) incrementar la productividad y 3) minimizar la informalidad en la comercialización de la leche, con el fin de mejorar la competitividad de la cadena, el ingreso de los productores y aprovechar las oportunidades de mercado.

El Gobierno se comprometió a financiar esta política aportando \$385 mil millones por un período de 17 años, es decir hasta 2027. Sin duda, por los objetivos propuestos, la coordinación interinstitucional es compleja, además porque interviene también el sector privado, lo cual exige un alto nivel de liderazgo y gestión por parte del MADR como cabeza del sector agropecuario. Este documento de política, sumado a evidencia documental adicional, concluye que el Gobierno colombiano construyó de manera

<sup>22</sup> La revista Semana registró el 19 de mayo de 2010 la noticia así: “Miles de ganaderos y lecheros protestan en Colombia por firma de TLC con UE” <http://www.semana.com/nacion/articulo/miles-ganaderos-lecheros-protestan-colombia-firma-tlc-ue/116844-3> y <http://www.semana.com/economia/articulo/la-leche-amarga-del-tlc-entre-colombia-ue/116847-3>; el Diario Portafolio indicó “Leche, el punto crítico en el TLC, entre Colombia y la UE” [http://www.portafolio.co/detalle\\_archivo/CMS-7717154](http://www.portafolio.co/detalle_archivo/CMS-7717154); La BBC indicó: “La leche “Amarga” TLC entre Colombia y la UE” [http://www.bbc.co.uk/mundo/america-latina/2010/05/100518\\_0131\\_colombia\\_elecciones\\_tlc\\_ue\\_gm.shtml](http://www.bbc.co.uk/mundo/america-latina/2010/05/100518_0131_colombia_elecciones_tlc_ue_gm.shtml)

<sup>23</sup> Creado mediante Resolución 00076 de 1999 del MADR, es un espacio conformado como órgano asesor del Gobierno Nacional y de concertación permanente entre los distintos eslabones de la cadena. En representación del eslabón primario se encuentran la Federación Colombiana de Ganaderos (Fedegán) y la Asociación Nacional de Productores de Leche (Analac); la Federación Colombiana de Cooperativas de Productores de Leche (Fedecoleche) quien representa las cooperativas lecheras; y el componente industrial es representado por la Asociación de Procesadores Independientes (Asoleche) que agremia la pequeña y mediana industria y la Cámara de la Industria de Alimentos (ANDI) quien agremia las grandes industrias.



participativa una estrategia que permitiese, no solamente aumentar los recursos de cooperación inicialmente ofrecidos por la UE<sup>24</sup> hasta llegar al monto de 30€ millones, sino también definir una ruta de trabajo para concretar rápidamente estos recursos dirigidos a apoyar al sector lácteo colombiano.

Considerando que esta gestión gubernamental (Conpes) implicaba recursos importantes del Gobierno colombiano, se consideró “oportuno que los recursos de cooperación de la Unión Europea puedan apuntar al desarrollo de las estrategias identificadas en el proceso de elaboración de los mismos” (Acción Social, 2010). En los espacios de diálogo institucional se acordó conjuntamente que la donación complementará la financiación asignada por el Gobierno en el documento Conpes, favoreciendo la utilización de la modalidad de APS. Efectivamente, el documento Conpes 3675 incluyó de manera indicativa los recursos anunciados por la UE y que serían objeto de las negociaciones con la UE en el APP 2011, por valor de \$68,9 mil millones (equivalente a 30€ millones), representando aproximadamente el 15% del monto total de recursos asignados a la política de competitividad.

Es preciso reiterar que, hasta la fecha de promulgación de la política de competitividad del sector lácteo, es decir 19 de julio de 2010, existía únicamente un compromiso político de la UE, que aún no había surtido las

diferentes fases de negociación que ocurren para todo recurso de cooperación que otorga la UE y que se materializa finalmente con la firma de un CF. En este caso, esta primera etapa se considera punto cero, donde lo que debe ocurrir como paso siguiente es que la UE convoque al Gobierno para iniciar la etapa de identificación, formulación y negociación. Entre los aspectos más destacados durante esta etapa se refieren los siguientes:

- Producto de la firma del AC, el Gobierno debió intervenir con una política de competitividad al sector y actualizar la política de estándares sanitarios y fitosanitarios.
- Hubo una elevada presión institucional para el diseño y formulación del Conpes para el sector lácteo de manera que pudiera sincronizarse rápidamente con los procesos institucionales de apoyo al sector, así como al ciclo del APS que esperaba adelantarse con la UE.
- El compromiso de la UE no solo fue financiero, sino también frente al diálogo de la política pública para mitigar los efectos que puedan surgir en relación con la aplicación del AC en dicho sector. Este aspecto, junto con los criterios de coherencia y eficiencia, constituyeron una de las razones de la elección de la modalidad de apoyo presupuestal como instrumento de apoyo por parte de la cooperación europea.
- La política de apoyo al sector lácteo Conpes 3675 fue la política seleccionada a ser apoyada con recursos de la UE, por lo que incluso la suma estimada de donación quedó asignada de manera indicativa en el documento Conpes, aspecto que no es tradicional en los documentos de política pública colombiana. El apoyo europeo consignado en el documento Conpes se orientó al desarrollo de conglomerados productivos; líneas de crédito para la red laboratorios e incentivos a la asistencia técnica para el sector lácteo.

<sup>24</sup> Anterior a la declaración oficial del 19 de mayo, la CE a través de comunicación firmada por el presidente José Manuel Barroso al entonces presidente de Colombia Álvaro Uribe Vélez ofreció 8,6€ millones, que correspondían al saldo no utilizado de los recursos del DEP 2006-2013 del sector III. Sin embargo, el presidente Uribe solicitó aumentar este monto, petición que luego fue aceptada por la CE posteriormente. A través de una reunión sostenida a alto nivel entre la DUE para Colombia, la Cancillería, Acción Social (hoy APC-Colombia) y los ministerios de Agricultura y Comercio, se confirmó este monto a 30€ millones (evidencia ayuda memoria elaborada por DCI-Acción Social el 7 de mayo de 2010 y comunicación firmada por la DCI de Acción Social a la Cancillería remitiendo construcción de estrategia para la concreción de recursos de fecha 7 de mayo).



- La política pública del sector lácteo, aún muy incipiente, coincide con la implementación de la modalidad apoyo presupuestal por primera vez en Colombia, lo cual no permite de algún modo disponer de análisis sobre los aciertos de la política, los ajustes y los primeros efectos, y más especialmente en la proyección de indicadores de resultado como requisito del AP.
- Como su nombre lo indica, el apoyo presupuestal se dirige tradicionalmente a un sector y no a un subsector como el lácteo. Esta lógica, no es una forma común de operación de este tipo de instrumentos, lo que le imprimió retos adicionales para su diseño e implementación.
- Los procedimientos legales y financieros de la CE debían ser aplicados, por lo tanto, los recursos no estarían disponibles antes de un año y medio. Este cronograma se vería complejizado, además, por el cambio de gobierno a nivel nacional.
- El desconocimiento del funcionamiento de esta modalidad no solo por el Gobierno sino también por funcionarios de la Delegación de la UE en Colombia, exigía una curva de aprendizaje que podía profundizar el retraso en el cronograma.
- Se deciden los mecanismos de coordinación para la implementación del Programa.
- Se adelanta la capacitación sobre normatividad aplicable al apoyo presupuestal.
- Se llega efectivamente a la suscripción de un CF. Considerando que los 30€ millones no estaban totalmente disponibles, la UE decide dividir en dos fases el APSL, así:
  - Fase I: 8,6€ millones, que son los recursos asignados en la Evaluación de Medio Término al DEP y PIN 2 del Sector III: Productividad y competitividad,<sup>25</sup> los cuales se encuentran en la programación del AAP 2011 y, por lo tanto, la primera actividad de esta fase consiste en diseñar la ficha de identificación que debe estar lista y aprobada antes del 31 de diciembre de 2010.
  - Fase II: 21,4€ millones como nuevos recursos que no hacen parte de la cooperación programable y que serían comprometidos en el año 2012 a través de una ficha de identificación.

Según el análisis de la documentación recolectada en APC-Colombia, las actividades principales que se desarrollaron para llegar a un acuerdo de financiación con la UE y los tiempos para ello, se pueden ver en la tabla 3.

## 7.2 Etapa 1. Identificación, formulación y negociación

### 7.2.1 Síntesis de la etapa

En esta etapa se toman las decisiones de mayor alcance estratégico de todo el APSL:

- Se definen las reglas institucionales del juego.
- Se conocen y se abordan los procedimientos e instrumentos de la UE exigidos para un AP como son las fichas de identificación, de acción, las disposiciones técnico-administrativas DTA y el Convenio de Financiación CF.

### 7.2.2 Roles y coordinación de actores involucrados en esta etapa

Esta etapa es liderada por APC-Colombia antes DCI-Acción Social como entidad que coordina la cooperación internacional y que de acuerdo con el convenio marco de cooperación suscrito entre Colombia y la UE, ejerce las funciones de formulación y negociación de todos los recursos del DEP vigente, incluido el APS. Así mismo, y considerando que en este caso el APS favorecerá al sector lácteo a

<sup>25</sup> Revisión Intermedia y Programa Indicativo Nacional 2011-2013 para Colombia



través de complementar la política de competitividad, se involucran los entes sectoriales, es decir los ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y Comercio, Industria y Turismo quienes mantuvieron el liderazgo desde el diseño de la política de competitividad, así como en las negociaciones del AC con la UE. De igual manera, se vincula el MHCP en relación con las acciones requeridas para el ingreso de los recursos al presupuesto público y los criterios de elegibilidad y el DNP, frente a los asuntos de política sectorial y el acuerdo sobre indicadores pertinentes para el monitoreo del APSL.

Como mecanismo de coordinación de todo el proceso, se constituye una mesa de trabajo con presencia de la UE y de todas las instituciones de gobierno involucradas, la cual facilita el diálogo entre los sectores y de estos con la UE. El levantamiento de ayudas memoria contribuyó al cumplimiento de los compromisos, así como a documentar la memoria del proceso. Dichas memorias eran circuladas a todos los participantes para su revisión y discusión a nivel de entidad, lo que permitió escalar los acuerdos a los decisores.

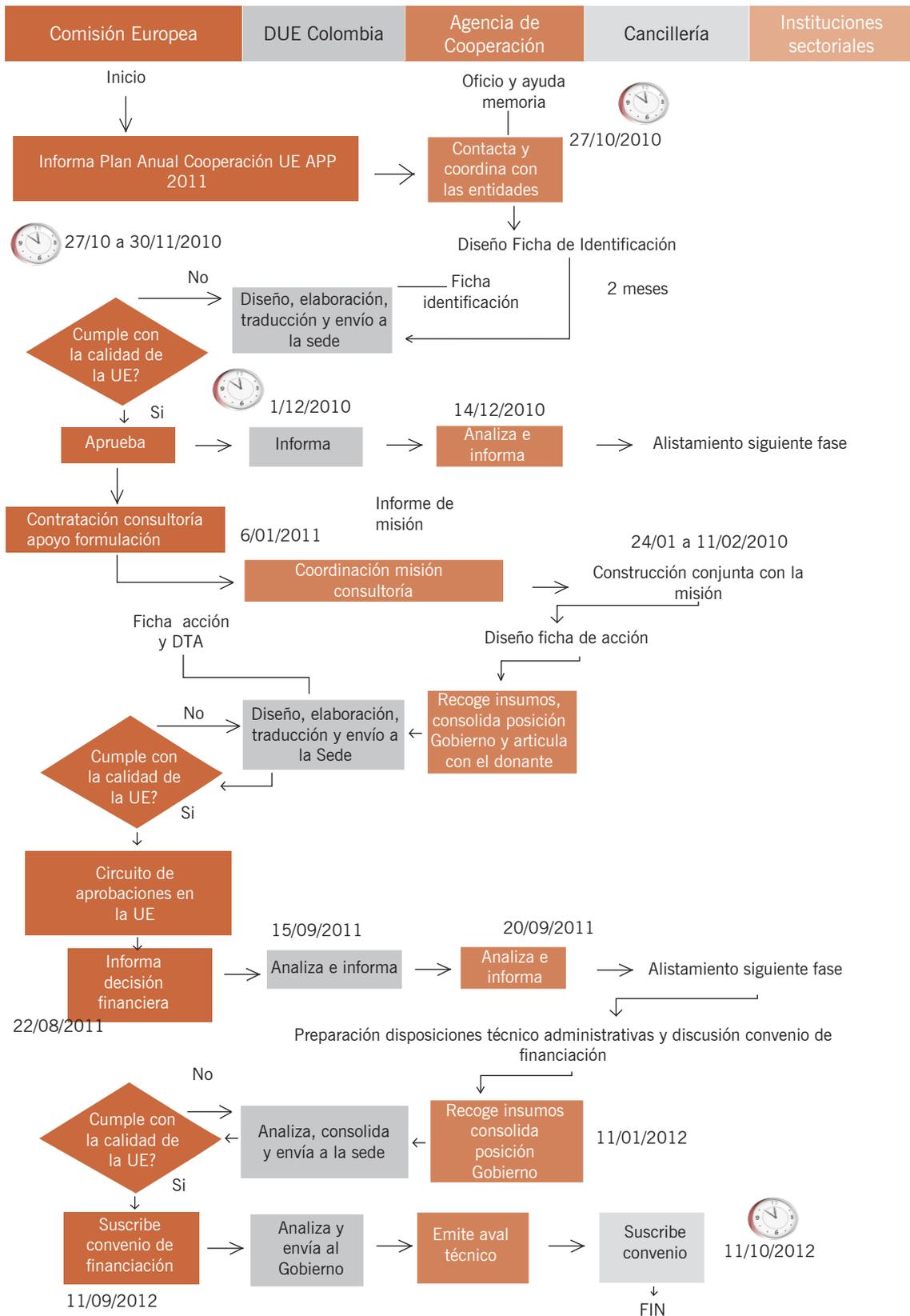
En los primeros espacios participaron funcionarios del nivel directivo y luego fueron delegando a técnicos responsables directos de la implementación de la política, igualmente acompañaban las oficinas de cooperación o puntos focales. Los participantes, en su mayoría, sostenían interlocución directa ya sea con los directores, viceministros o ministros y se respaldaban los acuerdos siempre con comunicaciones oficiales en la mayoría de los casos firmadas por ministros o viceministros. En todos los casos se oficializaron los contenidos de las fichas de identificación, acción, DTA y CF a nivel directivo y se solicitaba respuesta oficial sobre aprobación de contenidos. De igual forma, y de acuerdo con los temas, se sostenían reuniones de alto nivel (caso ministro de Agricultura-embajador) o reuniones entre varias entidades a nivel de viceministros o ministros (caso viceministros de Agricultura y Hacienda) y donde en la mayoría de las veces participaba APC-Colombia para mantener la unidad de criterio y la dinámica. El mecanismo de coordinación funcionó adecuadamente durante toda la etapa de diseño y formulación.

**Tabla 3.** Programación etapa de identificación, formulación y negociación prevista y efectiva

Actividades	Tiempo en promedio estimado <sup>26</sup>	Tiempo en promedio efectivo
Formulación ficha de identificación	30 días	30 días
Aprobación de la UE	15 días	15 días
Formulación ficha de acción	90 días	90 días
Aprobación circuito interno UE	120 días	120 días
Formulación disposiciones técnico administrativas (Anexo 2 de un convenio de financiación)	30 días	90 días +49 días +240 días
Firma convenio de financiación (Cancillería requiere al menos un mes)	30 días	30 días
Total días	315 días	664 días
Total meses	10, 5 meses	22,1 meses

<sup>26</sup> Según solicitud expresa del entonces ministro de Agricultura, Juan Camilo Restrepo al embajador Fernando Cardesa durante reunión de alto nivel sostenida en el mes de enero de 2011, se buscó agilizar el cronograma para contar con los recursos de cooperación antes de finalizar ese mismo año. En este caso, el cronograma estimado no corresponde a una

programación estándar según los procedimientos establecidos, pero las partes mostraron su compromiso para cumplir con el mismo. Es así como se acordó que la firma del convenio fuese en agosto y el desembolso de recursos máximo en octubre de 2011, lo cual significa un tiempo record.





El inicio de esta etapa se produce con una reunión convocada por la DCI-Acción Social (hoy APC-Colombia) a los actores institucionales y a la UE el 27 de octubre de 2010. El fin último de esta etapa era lograr el compromiso legal de entrega de los recursos de cooperación de la UE a la República de Colombia. Por ello y con base en los tiempos promedio de formulación, el indicador principal de éxito de esta etapa sería el siguiente: a más tardar noviembre de 2011, se cuenta con un acuerdo estructurado para la entrega de 8,6€ millones y cuyo documento de verificación es un convenio de financiación (CF) entre la UE y la República de Colombia.

Sin embargo, con base en la revisión documental, la firma del CF se realizó solo hasta el 11 de octubre de 2012, es decir, transcurrieron dos años de formulación y negociación, un año más del inicialmente programado.

### **7.2.3 Contexto político institucional a nivel del país y de la UE**

El cambio de gobierno, alteró el inicio de las negociaciones con la UE. En la medida en que nuevos ministros se ubicaban en las carteras de Agricultura, Comercio, Relaciones Exteriores y Planeación Nacional y, por lo tanto, se conformaron nuevos equipos de trabajo, se modificó no solo el cronograma, sino también se desaceleró de alguna manera la dinámica que traía el anterior equipo gubernamental. El relevo de funcionarios continuó presentándose durante toda la etapa. Aproximadamente, 19 personas vinculadas al Gobierno Nacional y a la UE (en sus oficinas en Colombia e incluso en la sede en Bruselas) que estaban involucradas en el proceso del APSL por diversas razones fueron reemplazadas por otros funcionarios (ver anexo 5).

A este relevo, se suma la reforma del Estado de noviembre de 2011 adelantada por el nuevo Gobierno a algunas de las entidades

públicas nacionales, entre ellas la escisión de Acción Social y la creación de APC-Colombia. Así mismo, se toman otras decisiones estratégicas de fortalecimiento institucional para sectores críticos para la competitividad del país y para la restitución de tierras, como es el caso del ajuste de la estructura del MADR (Presidencia de la República, 2011) y al Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo (Fomipyme) en el MCIT, lo cual de alguna manera imprime una nueva dinámica al proceso de diseño y negociación del APSL.

De igual manera, al ser la primera vez que el país enfrenta la implementación de esta modalidad de cooperación de la UE, tanto el Gobierno como la UE carecían de la suficiente experticia técnica que coincidió con la urgencia de adelantar las negociaciones para contar con los recursos y avanzar con rapidez en la implementación del Conpes antes de la ratificación y puesta en marcha del AC. Un factor adicional que complejizó el proceso, fue la carga operativa que adicionalmente tenían tanto el MADR y como APC-Colombia, dado que paralelamente se adelantaba el diseño y negociación de otros recursos de la UE por valor de 3€ millones del AAP 2011 denominado Apoyo a la restitución de tierras y a las reformas institucionales de desarrollo rural.

Un aspecto que impactó directamente esta etapa de diseño y negociación fue la nueva política de apoyo presupuestal de la UE. En el capítulo 4 se mencionan los cambios que inician en octubre de 2011 (momento en que se estaba discutiendo el contenido de las DTA del APSL) con la comunicación que envía la CE al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre “El futuro del apoyo presupuestario de la Unión Europea a terceros países” con el propósito de convertirlo en un instrumento cada vez más eficaz.



Luego de las conclusiones del Consejo de mayo de 2012 (fecha en que se encontraban las DTA en Bruselas del APSL para aprobación), se adoptaron varios cambios, entre ellos, la inclusión de un cuarto criterio de elegibilidad, como lo es la supervisión de los avances en la lucha contra la corrupción y el fraude de los terceros países, por lo que se adaptan todos los instrumentos y procedimientos a estas decisiones, reemplazando las guías existentes en 2009 y sobre los cuales se encontraba formulado el APSL fase I. En este caso, al final de esta etapa (mayo de 2012), la DUE solicitó al Gobierno el diligenciamiento de formatos alrededor de los indicadores desconocidos con anterioridad, al igual que ajustes a dos de los cinco indicadores, lo cual complejizó la negociación, retrasó claramente la aprobación de las DTA y, por lo tanto, la firma del CF.

De igual forma, el tema de la lucha anticorrupción fue incluido como un criterio más de evaluación de la elegibilidad y en el APSL se incluyó como requisito para el desembolso del tramo fijo en la etapa de implementación. Lo anterior será ampliado en detalle en secciones posteriores.

#### **7.2.4 Descripción y análisis de la etapa**

En esta sección se presenta una descripción detallada con base en los procedimientos e instrumentos de la UE exigidos para un APS, es decir: 1) la ficha de identificación, 2) la ficha de acción, 3) las disposiciones técnico-administrativas DTA y el convenio de financiación (CF), que incluirá información sobre el contexto, los arreglos institucionales implementados para su diseño y aprobación, así como las instancias y el diálogo de política realizado.

##### **Formulación y aprobación ficha de identificación**

Esta ficha se formula como un perfil de proyecto, se elabora conjuntamente entre la DUE y el Gobierno colombiano, se traduce al

inglés sin excepción por la DUE y se envía a la oficina de Devco en Bruselas, para luego ser revisada por el Quality Support Group (QSG), que se reúne en ciertos periodos del año, para revisar la calidad de las propuestas de toda América Latina, incluida Colombia, que apliquen a los recursos de cooperación bilateral del AAP, en este caso de 2011. El tiempo entre su formulación, aprobación y comunicación al Gobierno de Colombia fue de un mes y cuatro días (entre el 27 de octubre y el 1 de diciembre de 2010).

Este momento de formulación de la ficha de identificación, coincide con un nuevo gobierno, por lo tanto, se producen cambios de funcionarios del nivel decisorio, al igual que de los equipos técnicos. Igualmente, al ser una modalidad no aplicada aún en el país, no existe experiencia previa que sirva de referente para estos propósitos. Como se mencionó en secciones anteriores, para iniciar con la formulación de la ficha de identificación es convocada una reunión el 27 de octubre de 2010 por la DCI-Acción Social (hoy APC-Colombia) y la DUE a los actores institucionales. En dicha reunión se explicó de manera general la modalidad, se establecieron responsabilidades y se circularon los formatos respectivos de las fichas de identificación y de acción.

Durante todo el mes de octubre y hasta mediados de noviembre de 2010, se realizaron en total tres reuniones de trabajo con las entidades y, a la vez, se intercambiaron comunicaciones a través de las cuales se aportaba la información de acuerdo a sus competencias. Esta información fue consolidada por Acción Social (hoy APC-Colombia) y remitida a la DUE. En este primer ejercicio de formulación, el MHCP no participó en el espacio de coordinación construido aunque fue invitado, sin embargo, la Alta Dirección de Acción Social remitió la versión aprobada



de la ficha por parte de la UE, explicando al Ministro el APSL y solicitando su involucramiento. De igual manera, a través de comunicaciones oficiales fueron remitidas a todas las instituciones la ficha de identificación aprobada. Los aspectos esenciales de la ficha y los principales contenidos se presentan a continuación:

- La política sectorial que se apoyará será el Conpes 3675 sobre competitividad al sector lácteo.
- Se presenta información alrededor de las siete áreas de evaluación del APS como son: 1) la política del sector y la estrategia; 2) la coordinación de actores y de donantes; 3) análisis del presupuesto de gasto de mediano plazo del sector; 4) el contexto macroeconómico; 5) el sistema de gestión de las finanzas públicas; 6) marco institucional y capacidad de las instituciones ejecutoras de la política y 7) estructura del sistema de seguimiento.
- La DUE presenta propuesta de términos de referencia para la contratación de una firma consultora que apoye la formulación de la ficha de acción del APS.
- La principal conclusión de acuerdo con los datos consignados es que, en principio, Colombia es un país que cumple los criterios de elegibilidad y se puede avanzar en la profundización del análisis, lo cual se hará en la ficha de acción.

### **Formulación y aprobación ficha de acción**

Una vez construida<sup>27</sup> la ficha conjuntamente entre la DUE y el Gobierno Nacional, es traducida al inglés por la DUE y enviada a la oficina de Devco en Bruselas para luego ser revisada por el QSG, las direcciones de

servicios generales, los estados miembros y el Parlamento Europeo, entre otros.<sup>28</sup> Producto de todas estas revisiones se emite una decisión financiera. El tiempo entre su formulación y la decisión financiera fue de 8 meses y 22 días contados, a partir de la fecha de aprobación de la ficha de identificación (del 1 de diciembre de 2010 a 22 de agosto de 2011). La DUE comunicó esta decisión a Acción Social (hoy APC-Colombia) el 15 de septiembre de 2011 y, por su conducto, a las demás instituciones el 20 del mismo mes. Hasta este momento, se considera un tiempo récord de aprobación y cumplida la programación inicialmente acordada.

De acuerdo a la información secundaria y entrevistas realizadas, se pudo constatar que en al menos cuatro oportunidades durante el tiempo de formulación de la ficha de acción, las entidades del Gobierno y principalmente APC-Colombia solicitaron capacitación a la DUE de esta modalidad, lo cual solo se produjo y de manera muy general en el mes de noviembre de 2011, una vez aprobada la decisión financiera y un año después de haberse iniciado el proceso de formulación.

Durante los meses de diciembre de 2010 y mayo de 2011, el nuevo gobierno se encuentra elaborando el PND para el cuatrienio 2010-2014, lo cual crea condiciones favorables y respalda los acuerdos del APSL, en la medida en que el sector agrícola se constituye en una las locomotoras para el crecimiento y la generación de empleo. De igual forma, el texto oficial del AC fue rubricado por la CE y Colombia el 13 de abril de 2011. En esta fase participaron las mismas instituciones del Gobierno incluido el MHCP que estuvo ausente en la formulación de la ficha de identificación y la DUE. De manera conjunta, DCI-Acción

<sup>27</sup>La formulación de la ficha finalizó en marzo de 2011 (cuatro meses de duración).

<sup>28</sup> Este circuito de aprobaciones duró aproximadamente 4,5 meses.



Social con el viceministro de Agricultura convocaron una reunión de alto nivel el 12 de enero de 2011 para presentar los detalles de esta iniciativa al viceministro técnico de Hacienda. Producto de esta reunión se acordó la participación de MHCP y se designó a la Dirección de Política Macroeconómica como interlocutor.

La formulación de la ficha de acción contó con el apoyo de una misión de expertos<sup>29</sup> que contrató la UE para generar insumos relevantes<sup>30</sup> y contribuir al trabajo de la DUE y el Gobierno. Dicha misión visitó Colombia desde el 24 de enero hasta el 11 de febrero de 2011. La DCI-Acción Social coordinó con la DUE y las instituciones involucradas la agenda de reuniones. De igual forma, se sostuvieron alrededor de diez reuniones en las mesas de trabajo, en promedio dos por mes y se mantuvo la dinámica de comunicaciones oficiales. Según la evidencia documental se pudo establecer que el embajador, el ministro de Agricultura y la viceministra (e) de Comercio participaron en el cierre de la misión, al igual que DCI-Acción Social, Cancillería, DNP

y MHCP, donde se divulgaron los principales resultados y acordaron aspectos estructurales del APSL, entre ellos la voluntad política de todos los actores con este proceso y con su rápida concreción y la designación del MADR como beneficiario de la donación. Adicionalmente, se realizó un cierre técnico donde participaron funcionarios de la CE de Bruselas, a través de videoconferencia, la DUE y las entidades de gobierno, lo que contribuyó a mejorar la comprensión de la modalidad, y a garantizar la calidad de la formulación de la ficha de acción.

En esta etapa y apoyado por la misión, la DUE recabó información sobre el estado de avance del país en las siete áreas de evaluación y los criterios de elegibilidad, a través del diálogo de alto nivel con funcionarios de instituciones públicas y privadas relacionados con estos temas, así como con el CNL y beneficiarios directos de la política de lácteos, a través de visitas a terreno.<sup>31</sup> A continuación, se refieren las instrucciones y organizaciones involucradas en este proceso y sus dependencias.

<sup>29</sup> Existe evidencia suficiente sobre este proceso (correos electrónicos intercambiados, comunicaciones oficiales enviadas, diferentes versiones de la agenda desarrollada de la misión y un informe final elaborado por la responsable en su momento del escritorio de la UE en APC-Colombia). Igualmente, producto de la revisión documental y entrevistas, se confirmó que esta consultoría presentó falencias que incluso debieron ser subsanadas por los equipos de gobierno y de la DUE.

<sup>30</sup> Los productos específicos esperados de dicha misión eran: 1) realizar un análisis y conclusiones sobre las siete áreas de evaluación y los tres criterios de elegibilidad de la UE para realizar un apoyo presupuestario sectorial a Colombia, en especial todos aquellos documentos que rindan cuentas sobre el manejo de las finanzas públicas y estabilidad macroeconómica; 2) recomendaciones sobre formas de desembolso de los 8€ millones según tramos (fijo y variable); 3) propuesta de indicadores para el desembolso de los tramos, los cuales fueron formulados de manera participativa con las instituciones del Gobierno; 4) concepto y recomendaciones sobre la política sectorial láctea; 5) posibles necesidades de asistencia técnica para inversión de los 600€ mil, correspondiente al apoyo complementario.

<sup>31</sup> Las visitas se realizaron a los municipios de Guasca y Guatavita del departamento de Cundinamarca y El Piñol del departamento del Atlántico (Asistegán Magdalena), en ellas se tuvo contacto con beneficiarios de proyectos y programas del sector, autoridades municipales, representantes de comunidades y asociaciones de la sociedad civil.



**Tabla 4.** Instituciones y actores consultados<sup>33</sup>

Institución	Dependencias
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Dirección Política Macroeconómica (líder del proceso), viceministro técnico, Tesoro Nacional, Subdirección Financiamiento Multilaterales, Direcciones de Crédito Público y Presupuesto Público, administrador SIIF, Dirección Proyecto SIIF
DIAN	Director
Departamento Nacional de Planeación	Subdirección General; responsable del Plan Nacional de Desarrollo, Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas, Dirección de Evaluación de Políticas Públicas y Comité Interinstitucional de Contratación Cinco.
DANE	Dirección de Síntesis y Cuentas Nacionales
Banco de la República	Subdirección de Estudios Económicos
Contraloría General de la República	Contralor delegado para Economía y Finanzas
Contaduría General de la Nación	Contadora
Banco Mundial	Representante residente y experta en temas agropecuarios, se abordó la mejora de los sistemas asociados a la gestión de las finanzas públicas, a través de los avances de las cuestiones identificadas en el Informe de la Gestión Financiera Pública y Sistema de Contratación, elaborado bajo la coordinación del Banco Mundial y el BID bajo la metodología del Secretariado PEFA. Así mismo, se encontró articulación con proyecto GEF sobre sistemas silvopastoriles que se financia a través del Banco.
Embajada de Holanda	Oficial de cooperación y experto en apoyo sectorial
Centro de Estudios Agropecuarios (CEGA)	Director
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Equipo de trabajo del APSL y ministro
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	Equipo de trabajo del APSL
Consejo Nacional Lácteo	Sector privado y público (Fedegán, ANDI, Analac, Colanta, Minagricultura y Mincomercio), acompañó la UE y APC-Colombia
Gremios	Reuniones con representantes de los gremios que participan del Consejo Nacional Lácteo y que desarrollan activamente intervenciones en el sector lácteo colombiano (SAC, ANDI, Analac y Fedegán, entre otras.

<sup>33</sup> Basado en información secundaria aportada por APC-Colombia.



Es así como inicia el diálogo sobre la política pública. Durante todo el período, el MADR y MCIT presentaron avances sobre el cumplimiento del Conpes, los recursos asignados en las vigencias 2011 y 2012 al presupuesto de la nación para su financiación, así como las contingencias que se venían presentando, entre ellas la ola invernal,<sup>34</sup> que para el caso del MADR implicaron un aumento de casi el doble de los recursos, con el objetivo de atender la emergencia ambiental.

Tal como se mencionó, la implementación de un apoyo presupuestario sectorial requiere del análisis, en la fase de elaboración de la ficha de acción de: 1) estrategia sectorial, 2) marco presupuestario de mediano término, 3) coordinación de donantes, 4) análisis de capacidad institucional, 5) marco de evaluación de desempeño de las políticas y estrategias sectoriales, 6) marco macroeconómico, 7) gestión de las finanzas públicas. Todos estos temas fueron calificados favorablemente por la misión, aunque con algunas recomendaciones de mejoramiento y que fueron abordadas durante el diseño de la ficha. Así las cosas, los principales planteamientos de la ficha de acción fueron:

- Se definió un objetivo general, específico, resultados y actividades.
- El monto de la donación previsto fue de 8,6€ millones, de los cuales 8€ millones correspondieron al apoyo presupuestal y 600€ mil al apoyo complementario (asistencias técnicas y evaluación).
- La duración prevista fue de 30 meses, 24 meses de ejecución operativa y 6 meses de cierre.
- Se presentó información más detallada

<sup>34</sup> En noviembre de 2010 y durante todo el año 2011 se presenta el fenómeno de la niña, el cual afectó cerca de un millón de hectáreas de vocación agropecuaria, cerca de 161.000 bovinos y más de dos millones de cabezas de ganado desplazadas, y pérdidas de 2.600 toneladas de carne perdida (Presidencia de la República, 2011).

alrededor de las siete áreas de evaluación del APS: 1) la política del sector y la estrategia; 2) la coordinación de actores y de donantes; 3) análisis del presupuesto de gasto de mediano plazo del sector; 4) el contexto macroeconómico; 5) el sistema de gestión de las finanzas públicas; 6) marco institucional y capacidad de las instituciones ejecutoras de la política y 7) estructura del sistema de seguimiento.

- Se verificó el cumplimiento de Colombia de los tres criterios de elegibilidad y se acordaron indicadores para medir si este comportamiento continúa siendo positivo (equilibrio macroeconómico, mejora en el sistema de las finanzas públicas y adecuada implementación de la política del sector lácteo). La posición del MHCP sobre la fuente de verificación del mejoramiento de las finanzas públicas que debería aplicar es el Plan Estratégico del Ministerio, lo cual quedó incorporado en la ficha de acción y posteriormente adoptado.
- Se confirmó que la política a ser apoyada era el Conpes 3675 sobre competitividad al sector lácteo, la cual fue evaluada favorablemente y sobre la cual se mantendría el diálogo respecto a su avance con la UE.
- Adicional al cumplimiento de las condiciones generales desde el inicio hasta el final del APSL, se acordaron cinco indicadores relacionados directamente con los resultados y objetivos del APSL y del Conpes 3675, cada uno tiene una asignación de peso porcentual y un valor en euros, por lo que su cumplimiento está relacionado directamente con los desembolsos.
- Se acordó que existiría un tramo fijo y uno variable, cada uno por 4€ millones.
- Se definió un cronograma de desembolso.
- El tramo fijo se cancelaría una vez exista un informe integrado que actualice el cumplimiento de las condiciones generales.



- Para el desembolso del tramo variable, el país debería cumplir con las condiciones generales y además con los indicadores, que en promedio deben llegara un cumplimiento de al menos el 90% para lograr un desembolso del 100%. Las demás condiciones quedaron de la siguiente forma: 1) al cumplir con al menos el 75% de cumplimiento se desembolsa el 75% del aporte; 2) si el cumplimiento es igual o mayor al 50%, se desembolsa el 50% del aporte; y 3) si el cumplimiento es menor al 50% no se desembolsa el 100% de los recursos del tramo variable.
- Se definió como único beneficiario de la acción al MADR, tal como lo solicitó en comunicación del 16 de marzo de 2011 el ministro de esa cartera,<sup>35</sup> por tener una mayor responsabilidad en la implementación de la política. Sin embargo, este rol es más de coordinador, dado que el MCIT también se beneficia de estos recursos.

### **Formulación y aprobación de disposiciones técnico administrativas y firma de convenio de financiación (CF)**

Una vez aprobada la ficha de acción, el siguiente paso fue construir las disposiciones técnico-administrativas DTA<sup>36</sup> y firmar un convenio de financiación (CF)<sup>37</sup> entre la UE y la República de Colombia.<sup>38</sup> El tiempo inicial acordado para la formulación de las DTA y

la firma del CF era de tres meses contados a partir de la decisión financiera, es decir noviembre de 2011, sin embargo, este proceso tardó catorce meses contados a partir de la fecha de la decisión financiera (22 de agosto de 2011) y hasta la firma de la Cancillería Colombiana del CF el 11 de octubre de 2012. Este período además coincidió con la firma del AC en la sede de la UE en Bruselas, el 26 de junio de 2012. El diseño de esta etapa a pesar de las dificultades enfrentadas, se caracterizó por un adecuado trabajo interinstitucional alrededor de la política sectorial, donde los roles y competencias fueron asumidas correctamente y donde se destaca la coordinación de APC-Colombia y el trabajo con la DUE. A continuación se realiza una reconstrucción del proceso:

- La DUE ya había avanzado en una versión de DTA que fue enviada junto con la ficha de acción para aprobación a la sede, es así como se pudo comprobar que el trabajo entre el Gobierno y la DUE se concentró desde el mes de abril de 2011 en concluir el diseño de los indicadores, definir el cronograma de desembolsos y la forma en que se realizarían dichos desembolsos al MHCP, así como la destinación del apoyo complementario.
- Las instituciones coincidieron en que la capacitación de la UE sería fundamental para contar con una versión definitiva de las DTA, lo cual ocurrió el 8 de noviembre de 2011 promovido por la DUE. Lo anterior permitió consolidar una nueva versión de las DTA el 9 de noviembre que fue divulgada a todas las instituciones por APC-Colombia.
- Posterior a ello, se encontró evidencia del envío oficial por parte de APC-Colombia a todos los actores de solicitud de aprobación del contenido de las DTA el 18 de noviembre de 2011. El subdirector general

<sup>35</sup> Comunicación 20111000057391 del MADR.

<sup>36</sup> Una vez construidas las DTA no son traducidas al inglés pero sí enviadas a la oficina de Devco en Bruselas para confirmar que las DTA son un reflejo fiel de la ficha de acción y, a su vez, ser integradas al CF.

<sup>37</sup> El CF es un instrumento jurídico que obliga a las partes y consta de un cuerpo principal llamado condiciones particulares y dos anexos que son: Anexo 1 Condiciones generales; Anexo 2 DTA.

<sup>38</sup> La directora para América y el Caribe de la Dirección General de Desarrollo y Cooperación EuropAID de la Comisión Europea es la delegada por la UE para la firma y la Canciller a nombre de la República de Colombia. El beneficiario es el MADR.



del DNP aprobó la ficha de manera oficial en el mes de noviembre y el viceministro del MHCP aprobó el contenido, previo algunos ajustes,<sup>39</sup> al igual que el MADR, en diciembre de 2011.

- El MCIT se pronunció el 6 de enero de 2012 para informar que producto de los ajustes institucionales realizados por el presidente Santos y el ministro de Comercio<sup>40</sup> a Fomipyme, era necesario cambiar el indicador 4 que apunta al resultado 2 actividad 2 pactados inicialmente.<sup>41</sup> Lo anterior, retrasó el envío de las DTA a la UE, lo cual se surtió únicamente hasta el 11 de enero de 2012, cuando APC-Colombia consolidó una última versión.
- Hasta ese momento habían transcurrido 4,5 meses desde la decisión financiera —22 de agosto de 2011— hasta el envío de las DTA a la DUE el 11 de enero de 2012. Una primera comunicación por parte de la DUE sobre la firma del CF se produce en reunión operativa de trabajo el 8 de febrero donde se indica que sería a finales de marzo de 2012.<sup>42</sup>

<sup>39</sup> La comunicación 2\_2011-039547 del 2 de diciembre de 2011 incorporó ajustes a los indicadores de tramo fijo, solicitando que la evaluación del SGFP fuera sobre el plan estratégico del MHCP y el párrafo de desembolso quedase de la siguiente forma: “Respecto a los desembolsos efectuados en concepto de apoyo presupuestario, el Gobierno del país socio deberá informar a la Unión Europea la cuenta a la que se realizarán los desembolsos. Esta cuenta estará denominada en euros en el Banco de la República y será de propiedad del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Adicionalmente, el Gobierno del país socio presentará un informe al cierre de cada año con el detalle de cada transacción y las tasas de cambio aplicadas en cada operación de conversión a moneda nacional”.

<sup>40</sup> Se dio vida al Fondo de Modernización e Innovación para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, denominado IN-Npulsas Mipymes, que asumió la operación del anterior fondo denominado Fomipyme.

<sup>41</sup> El indicador queda redactado de la siguiente forma: “a diciembre de 2012, se habrá diseñado un programa para el fortalecimiento de la competitividad de los eslabones transformadores de la cadena láctea”.

<sup>42</sup> Ayuda-memoria elaborada por APC-Colombia de reunión efectuada el 8 de febrero de 2012.

- Un borrador del CF fue remitido por la DUE a APC-Colombia y esta, a su vez, lo envió a las instituciones el 15 de febrero.<sup>43</sup>
- El 10 de mayo de 2012, la DUE comunica en reunión interinstitucional que deben diligenciarse fichas técnicas por cada uno de los indicadores planteados en el tramo variable donde se explique detalladamente cada uno de los indicadores, su alcance y el proceso de medición previsto para demostrar el cumplimiento de los mismos, así como el levantamiento de la línea de base de los mismos. Según consta en ayuda memoria, no existía una solicitud previa sobre este tema durante la fase de formulación de la ficha de acción ni tampoco en los nueve meses transcurridos de formulación de las DTA, por lo que la posición del Gobierno es diligenciar los formatos faltantes pero indicando que las líneas de base son cero, guardando coherencia con el planteamiento del Conpes. Así mismo, en esta reunión se presentan los nuevos funcionarios que estarán a cargo del APSL, tanto por la DUE como por APC-Colombia.
- El 25 de julio en reunión conjunta, la DUE solicita ajustar dos indicadores relacionados con el resultado 2 del APSL y cuya responsabilidad son del MCIT. Posteriormente, el 31 de julio de 2012, la DUE remite las DTA finales, que son estudiadas por el Gobierno en reunión del 17 de agosto y enviada su posición a través de una comunicación dirigida a la DUE por APC-Colombia el 30 de agosto.
- Producto de al menos cuatro reuniones e intercambio de comunicaciones entre la UE y el Gobierno, se acuerda firmar el CF sujeto a comunicaciones del Gobierno. De esta forma, el MADR confirma los aspectos ambien-

<sup>43</sup> Correo electrónico del 15 de febrero de la responsable del escritorio de la UE.



tales y el MCIT se compromete a modificar en el futuro los indicadores en la medida en que disponga del Plan de Desarrollo Sectorial Lácteo y el diseño del instrumento que orientará la convocatoria sectorial.

- El CF fue firmado con la versión de las DTA enviadas en enero de 2012, con ajustes menores como fueron: 1) cronograma ajustado a 30 meses contados a partir de la firma del CF; 2) monto indicativo del presupuesto total de la nación ajustado en euros por efectos del reajuste de la tasa de cambio a julio de 2012; 3) desembolso del tramo fijo en 2014; 4) fecha de cumplimiento de indicadores y cambio en el peso porcentual frente a los recursos asignados del indicador R1.1 y 5) inclusión de fichas técnicas de los indicadores.
- Durante toda esta fase se realizaron alrededor de 16 reuniones de trabajo entre las instituciones y la DUE.

### ***Alistamiento institucional para la implementación del apoyo presupuestario al sector lácteo fase 1***

De forma paralela al diseño del APSL, las instituciones realizaron actividades de alistamiento tales como:

- 1) Construcción de acuerdos entre el MADR y el MCIT alrededor del porcentaje de distribución de la ayuda, con lo que se buscó mantener coherencia con el grado de responsabilidad en el cumplimiento de los indicadores.
- 2) Gestión ante el MHCP y DNP para la aprobación de cupos presupuestales a los recursos de donación, tarea que fue apoyada por APC-Colombia. En este sentido, la agencia reservó cupo presupuestal en el 2011 preventivamente, aunque este no fue utilizado en ese periodo.
- 3) Inscripción en el Banco de Proyectos BPIN del DNP en el 2010 y 2011 de las acti-

vidades orientadas al cumplimiento de la política al igual que al cumplimiento de los indicadores del APSL.

- 4) Trámite de apertura de cuenta bancaria por parte del MHCP.
- 5) Definición de estrategia de seguimiento e instrumentos a utilizar.
- 6) Acercamientos con el BM para analizar sinergias en el marco del proyecto de ganadería y la evaluación ambiental.
- 7) Identificación de las necesidades a ser financiadas por los recursos del apoyo complementario.
- 8) Recolección de información e insumos para la elaboración del informe del Gobierno sobre las condiciones para el desembolso del tramo fijo, entre otros.

De igual forma, las entidades trabajaron en la construcción de un convenio interadministrativo subsidiario de donación para ser firmado por los MADR, MCIT, MHCP, DNP y APC-Colombia, cuyo objetivo era regular las relaciones entre estos actores durante la ejecución del APSL, sin embargo, este instrumento jurídico nunca se puso en marcha.

Sin duda, el aspecto más crítico ha sido el no aumento de los techos presupuestales a las entidades sectoriales en la proporción de la donación pues la adopción de esta modalidad implica que los recursos de cooperación complementan las políticas sectoriales y no la sustituyen. Por lo tanto, el procedimiento de transferencia de estos recursos hacia los sectores para el cumplimiento de los indicadores no es un aspecto menor a ser definido en el período de alistamiento.

## **7.3 Etapa 3. Implementación**

### **7.3.1 Síntesis de la etapa**

El fin último de esta etapa es el cumplimiento de la totalidad de las obligaciones pactadas por la UE y Colombia en el CF, especialmente,



el logro de los indicadores y de las condiciones de elegibilidad que permita el desembolso del 100% de los recursos en las cuentas del tesoro público colombiano y el fortalecimiento de la política pública. Por ello y con base en el tiempo de duración pactado en el CF, el indicador principal de éxito definido para esta etapa fue el siguiente: A más tardar, en septiembre de 2014, se debe haber cumplido con las obligaciones al 100% del CF verificado a través de los informes finales de ejecución y de monitoreo.

Esta etapa, actualmente en marcha, inicia luego de la firma del CF, es decir el 11 de octubre de 2012, por lo que a la fecha han transcurrido 12 meses de implementación, de los 24 previstos, es decir el 50% del tiempo. El desembolso del tramo fijo del APS ocurrió apenas en febrero de 2013, cuando aún estaban en proceso de ajuste algunos indicadores, lo cual culminó en septiembre del presente año. En razón a las anteriores consideraciones, el desafío de implementación es alto para poder cumplir con los tiempos establecidos en el CF.

El arranque del proceso de ejecución del APS, implicó varios retos operativos propios de la lógica pública. Algunos de ellos están relacionados con la curva de aprendizaje que tuvo que surtir el Gobierno frente a la apertura de la cuenta en el Banco de la República y la posterior apropiación de los recursos en cada institución en el marco de este instrumento de cooperación internacional, que impactó la posterior contratación de bienes y servicios en el MADR y en el MCIT para el avance en el cumplimiento de algunos de los indicadores acordados.

De igual forma, durante este período se realizó la contratación de las consultorías orientadas al apoyo técnico y fortalecimiento institucional del MADR y MCIT y del DNP

(apoyo complementario) y al diálogo de la política pública sectorial. Así mismo, se avanzó en la construcción de los términos de referencia de la consultoría orientada al desarrollo del protocolo de gestión financiera del APS en el MHCP.

En el proceso de implementación se han desarrollado los diferentes espacios de coordinación institucional, especialmente con un carácter operativo, aunque que en un menor ritmo comparado con la fase de diseño. Las instancias previstas por el CF para el diálogo de política aún no se han puesto en marcha y, por lo tanto, la agenda estratégica orientada a profundizar la articulación institucional entre los sectores no se ha llevado a cabo aún.

### **7.3.2 Roles y coordinación de actores en esta etapa**

Según lo dispuesto en el CF, el MADR es el beneficiario del APSL, así mismo existirá un comité de coordinación y seguimiento al más alto nivel técnico (viceministros y directores) conformado por el MADR, el cual ejercerá la Secretaría Técnica, el MCIT, APC-Colombia, la Cancillería Colombiana, el DNP, el MHCP y la UE. Este espacio servirá para analizar el avance en la implementación del apoyo presupuestario a la luz del Conpes 3675, en el cumplimiento de los indicadores de los tramos fijos y variables y adoptar medidas para resolver las dificultades que se pudiesen presentar en el desarrollo del APSL. Igualmente, dicho espacio permitirá el diálogo de la política pública no solo del Conpes (competitividad del sector lácteo), sino también de aquellas que se relacionan con el cumplimiento de las condiciones generales, como el mejoramiento en las finanzas públicas, la lucha anticorrupción, la contratación, entre otras. Este espacio, al igual que la participación en el CNL por parte de la UE y APC-Colombia, cuando se discuta el Conpes y el APSL, así como el de coordina-



ción de cooperantes, serán importantes para la articulación y alineación.

No obstante lo previsto en el CF, la dinámica de coordinación institucional sufrió un proceso de desaceleración y, en algunos momentos, incluso de desarticulación, que ha derivado en algunos casos en relacionamientos bilaterales con el donante. Entre las posibles razones de esta nueva lógica de actuación, se destacan los desafíos operativos que ha implicado la implementación del APSL en cada sector y los retos frente a la gestión presupuestal de los recursos que han acaparado la atención del MADR y MCIT, APC-Colombia y también de la DUE. No obstante, los entes sectoriales indican que, a pesar de estos contratiempos, el APSL ha contribuido a mejorar el nivel y calidad del diálogo y coordinación entre ambos ministerios, lo cual ha sido reforzado además por un enfoque de cadena, establecido en el Conpes respectivo, que supera el apoyo sectorial al eslabón primario e involucra también eslabones asociados a la transformación. Esta perspectiva puede ser deseable en la aplicación de nuevos APS, en razón a que además, de los impactos técnicos, puede contribuir a promover la cohesión institucional pública de los sectores involucrados.

De otro lado, de acuerdo a las entrevistas realizadas, en esta etapa solo se registra apenas una reunión del Comité de Coordinación y Seguimiento de alto nivel técnico, el cual fue convocado con el fin de divulgar los alcances del instrumento. Como indicamos anteriormente, los desafíos operativos requeridos para el arranque del APSL, han ocupado buena parte de la agenda institucional, con lo que se redujo el espacio para el diálogo político, el cual aún no cuenta con una hoja de ruta estratégica.

Sin embargo, derivado del diálogo con cada uno de los actores participantes, se logró

identificar no solo una necesidad de empezar a construir dicha hoja de ruta estratégica, que permita además involucrar el alto nivel gubernamental en el proceso, sino también la urgencia sobre ciertos asuntos que pueden contribuir al impacto del sector lácteo. Entre otros temas, se perfilan las oportunidades de estrechar territorialmente el trabajo entre el MADR y el MCIT, focalizando conjuntamente zonas de trabajo. Así mismo, los aprendizajes que genera la aplicación del APSL, más allá de los retos operativos enfrentados, pueden contribuir a reflexiones que el propio Gobierno Nacional viene adelantando internamente sobre la necesidad de transitar hacia un enfoque de presupuesto por resultados.

### **7.3.3 Contexto político institucional a nivel del país y de la UE**

Esta etapa coincide con la aprobación del AC en el Parlamento Europeo el 11 de diciembre de 2012 y en Colombia a través de la Ley 1669 del 16 de julio de 2013 promulgada por el Congreso de la República y sancionada por el Presidente de la República. Su aplicación provisional para la UE inició el 27 de febrero de 2013, mientras que para Colombia fue a partir del 1 de agosto de 2013, aunque todavía sigue el trámite ante la Corte Constitucional (República de Colombia, República de Perú & Unión Europea, s. f.)<sup>44</sup> Durante 2012, la balanza comercial del sector se muestra negativa, producto de un incremento significativo de las importaciones (apertura comercial y del fenómeno de El Niño), lo cual sumado a los altos precios nacionales, han llevado a que los inventarios de productos lácteos estén alcanzando los máximos históricos. En ese sentido, en el CNL, tanto el Gobierno como los gremios, han mencionado medidas

<sup>44</sup> El 31 de julio de 2013 mediante el Decreto 1636 se implementan los compromisos de acceso a los mercados adquiridos por Colombia en virtud del acuerdo comercial.



que permitan afrontar de la mejor manera la situación actual, como salvaguardias, fondo tripartito, mecanismos cuota y excedente, compensación a las exportaciones, incentivo al almacenamiento, entre otras.<sup>45</sup>

De otra parte, la implementación del APSL (I fase) ha coincidido con la etapa de diseño y formulación de la fase II del APSL, lo que ha generado complementariedades y economías de escala, aunque también mayor carga operativa. Adicionalmente, la plena implementación del APSL coincidirá con el fin del gobierno del presidente Santos y la etapa de la Ley de Garantías que inicia el 25 de noviembre del presente año. Finalmente, es importante mencionar que todos los ajustes estructurales que aplicó la UE a esta modalidad, serán puestos en marcha durante la ejecución del APSL, lo cual puede generar retrasos.

#### **7.3.4 Descripción y análisis de la etapa**

Tal como se mencionó en la sección anterior, el CF entró en vigor el 11 de octubre de 2012 y su etapa operativa será llevar a cabo hasta el 11 de octubre de 2014. Con respecto a la implementación, se analizan los siguientes instrumentos/condiciones generales e indicadores:

##### **Desembolsos**

El primer paso adelantado fue la elaboración y consolidación del informe sobre el estado de los indicadores del tramo fijo, es decir las condiciones generales (anexo 1, numeral 1.1.1 DTA del CF) por parte del MADR, el cual fue remitido el 29 de octubre de 2012 a APC-Colombia para su posterior envío a la

UE,<sup>46</sup> a pesar que el CF indica que el ente sectorial es el llamado a mantener el diálogo y el liderazgo del APSL en razón a su condición de beneficiario. Paralelamente, el MHCP realizó la apertura de la cuenta bancaria en el Banco de la República, tal como lo establece el artículo 8 sección 8,2 y apéndice 1 de las DTA del CF. No obstante, este proceso, en razón a la curva de aprendizaje, enfrentó diversos desafíos que ya fueron subsanados y hoy hacen parte de los activos de conocimiento útiles para la gestión financiera de próximos APS.

Como se indicó al inicio, el desembolso del tramo fijo del APS ocurrió apenas en febrero de 2013. La apropiación presupuestal, así como el traslado de los recursos a cada ente sectorial, ha sido un proceso lento y desafiante que ha afectado su implementación. En primer lugar, se destacan las tensiones institucionales derivadas de la imposibilidad de elevar los techos presupuestales en los ministerios de Agricultura y Comercio, en razón a la disciplina fiscal del país, salvaguardada por el MHCP, que impide aumentar el nivel de gasto por cuenta del ingreso de los recursos de donación de la cooperación internacional.

<sup>46</sup> Según el CF, todo lo relacionado con el seguimiento al Conpes lo realiza el CNL, por lo tanto, este se encargará de enviar un documento con reporte semestral al MADR. Una vez validada la información, el MADR remitirá los informes de ejecución anual al DNP y a la DUE en los formatos que estos definan para tal fin, siempre con copia a APC-Colombia. De igual forma, en la sección 2.3.2 de las DTA, se indica que “Para los desembolsos de los tramos fijos y variables, el Gobierno de Colombia, bajo la responsabilidad del MADR, como beneficiario de la acción, preparará los expedientes de desembolso que deberán incluir el conjunto de los documentos descritos más abajo como fuente de verificación en la tabla de indicadores de los tramos fijo y variable. El MADR deberá asegurar la participación de los ministerios involucrados y entidades encargadas, en particular, del seguimiento de las finanzas públicas y aspectos económicos de Colombia. Estos expedientes se entregarán por su conducto a la DUE en Colombia, para análisis antes de su envío a la sede de la UE, siempre con copia a APC-Colombia”.

<sup>45</sup> Tomado de ayuda memoria del 15 de agosto de 2013 – Diálogo con Cooperantes



El asunto del techo presupuestal ha provocado que dichos ministerios mantengan el mismo presupuesto previsto en el MGMP y que los recursos del APS reemplacen recursos (y no sean adicionados) de fuente nación restándole eventualmente impacto al instrumento. No obstante estas dificultades, se han puesto en marcha algunas salidas alternativas, dirigidas a incorporar parte de los recursos al presupuesto de APC-Colombia (sacrificando su propio cupo presupuestal), los cuales posteriormente son dirigidos al ente sectorial. Esta medida se encuentra en implementación y aún no se conocen los resultados de dicho proceso.

### **El apoyo complementario**

Se ha verificado que de manera anticipada y, desde incluso la elaboración de las DTA, se inició la identificación del tipo de asistencia técnica requerida. Como lo establecen las DTA del CF, el apoyo complementario, por un importe total de 600.000€, cubrirá los contratos de cooperación técnica, así como acciones relacionadas con visibilidad, estudios y otros. Estos contratos deberán prepararse y ejecutarse de acuerdo con los procedimientos y los formatos estándares disponibles y publicados por la Comisión Europea para implementación de operaciones externas.

Con la entrada en vigencia del CF se adelantó la contratación en enero de 2013 del Consorcio Propaís y Corpoica por valor de 420€ mil, correspondiente al 70% del valor total asignado al apoyo complementario. Este proceso fue coordinado por la DUE con los MADR, MCIT y APC-Colombia y abordará dos aspectos estratégicos, la construcción de la línea de base, la información medioambiental, así como el marco de evaluación de desempeño del sector. Las consultorías y su alcance fueron ampliamente consultadas tanto con el Gobierno como con el CNL.

### **Indicadores**

Según los acuerdos previos a la firma del CF, los indicadores del tramo variable 3 y 4 serían ajustados durante la implementación. Según comunicación de la DUE, que se envió de manera directa al MCIT, en mayo de 2013, los indicadores 3 y 4 serían objeto de ajustes y su corte de medición será el 31 de diciembre de 2013.

Los diferentes ajustes exigidos a los indicadores, a pesar de su aprobación inicial por parte de la UE, fue un asunto que generó tensiones institucionales y desconfianza frente al cumplimiento de las reglas de juego por parte del donante, que influyó en el proceso de arranque de la implementación.

Además de ello, confluyeron factores adicionales en ese proceso que contribuyeron a profundizar este escenario, de un lado, una política en proceso de arranque con una batería de indicadores en validación y un sistema de seguimiento sectorial en construcción; y, del otro, procedimientos altamente exigentes por parte UE frente al monitoreo de los indicadores de la política sectorial, que aunque necesarios requerían de una curva de aprendizaje por parte de los entes involucrados.

A pesar de ello, hoy todos los actores públicos participantes han reconocido que, a pesar del traumatismo generado por los permanentes ajustes a los indicadores, tanto el elevado nivel de exigencia como la metodología de verificación de su cumplimiento, son valiosas y pueden contribuir a mejorar los procesos de seguimiento a la política sectorial, especialmente desde la perspectiva de búsqueda de impactos. Ello es coherente además con una dinámica interna que viene adelantándose en el Alto Gobierno, particularmente en el MHCP, que busca explorar nuevos enfoques de presupuestación pública orientada a resultados, donde el APSL en un marco de diálogo de política, puede aportar valiosos insumos.



Un asunto adicional que generó desafíos durante el proceso de diseño fue la incorporación del enfoque de género y medio ambiente a la batería de indicadores del APSL. No obstante, los costos de transacción creados por cuenta de los ajustes respectivos, los entes sectoriales reconocen que la aplicación de este enfoque puede contribuir, en el largo plazo, a imprimir equidad y sostenibilidad a los procesos previstos en la política sectorial.

Si bien en algunos técnicos de los ministerios existe ciertas preocupaciones por el cumplimiento de las metas de algunos indicadores, especialmente en razón a los tiempos previstos para su logro, también es cierto que el procedimiento europeo, permite que las metas puedan ser reajustadas en la marcha en razón a justificaciones técnicamente pertinentes.

#### **Supervisión, evaluación y auditoría**

Esta acción fue objeto de una primera evaluación de monitoreo anual de la UE (ROM) durante esta etapa y fue llevada a cabo entre el 24 y 28 de septiembre de 2013. Todavía no se conocen los resultados de este proceso.

#### **Coordinación de cooperantes**

Bajo el liderazgo del MADR y APC-Colombia se ha promovido un espacio de coordinación con diferentes donantes alrededor del tema lácteo y que independientemente de los instrumentos de cooperación internacional empleados, tiene como centro de gravedad de esfuerzo el fortalecimiento de la política sectorial. Es así como el 15 de agosto de 2013, se llevó a cabo la primera sesión de trabajo orientada a la coordinación de donantes, en la cual participaron, entre otros, la UE, la FAO, AECID, Argentina y Nueva Zelanda. En dicho espacio se plantearon las siguientes preguntas para orientar el diálogo: 1) ¿Cómo facilitar la articulación y triangulación de cooperación

en el marco de los objetivos de la política? y 2) ¿Cómo orientar nuevas acciones de cooperación hacia los objetivos del Conpes que no están siendo intervenidos actualmente?

Este espacio ha sido especialmente enriquecedor porque ha permitido conocer y compartir las ofertas, enfoques de trabajo e implementación en terreno de los diferentes apoyos, así como los distintos instrumentos empleados. Así mismo, también ha permitido divulgar los avances de política pública del gobierno y cuáles son aquellas áreas que requieren mayor coordinación e intercambio constante de información, para promover sinergias, evitar duplicidades y abordar aquellas áreas aún no exploradas y que requieren urgente apoyo.

## **7.4 Etapa 4. Cierre**

Si bien el APSL se encuentra en etapa de implementación, en el plan de trabajo se previó examinar el proceso de cierre como un valor agregado de la sistematización. Así las cosas, durante el levantamiento de información primaria a través de entrevistas se exploraron tanto el conocimiento por parte de los actores participantes del proceso de cierre, como las medidas requeridas para culminar de forma adecuada el APSL. El resultado de dicha pesquisa, es que ninguno de los entes públicos involucrados conoce el procedimiento requerido para el cierre del programa y que, hasta la fecha, no ha habido ningún proceso de formación al respecto.

No obstante, la DUE ha expresado que a diferencia del cierre de otros instrumentos de cooperación, como los proyectos, el cierre de los APS es simple, rápido y con bajos costos de transacción en términos operativos y depende especialmente de una adecuada implementación que garantice el cumplimiento de las metas previstas en cada indicador,



para que los desembolsos puedan darse sin traumatismo. Una vez culminado este proceso se adelanta un intercambio de cartas entre el beneficiario y el donante, donde este último, en caso que el proceso se haya adelantado sin traumatismo, indica el cierre formal del APS.

De acuerdo con el CF el cierre del APSL está previsto para abril de 2015, por lo que es importante anotar que para dicha fecha existirá un nuevo gobierno nacional, y que

probablemente se produzca un relevo de funcionarios del nivel directivo y técnico; por tal razón, es importante prever desde ahora una estrategia para afrontar con el menor traumatismo esa eventual situación. El papel de la UE será fundamental en ese desafío, lo cual puede ser además complementado con una adecuada gestión de información que permita contar con la trazabilidad del proceso a efectos de eventuales empalmes.



# 8

## Principales aprendizajes y recomendaciones

**E**l APSL fase 1, ha sido una experiencia retadora para todos los actores involucrados. La confluencia de varios factores contribuyó a configurar un escenario que hizo difícil, tanto el proceso de diseño, como el de implementación. De un lado, la escasa experiencia nacional sobre el alcance, procedimientos y requerimientos necesarios para la aplicación del APS, tanto por los actores gubernamentales, como por la propia DUE en Colombia; así mismo, el cambio de las normas europeas sobre APS, que implicaron reajustes a varios acuerdos entre el Gobierno y el donante. De otro lado, la transición institucional que derivó en un reajuste de la estructura pública encargada de la cooperación internacional y, finalmente, el permanente relevo de funcionarios y directivos, tanto del Gobierno, como de la UE, que ha tenido efectos sobre la continuidad de varios procesos técnicos y operativos.

El desarrollo del APSL se ha dado en el marco de un proceso de transición de la Unión Europea, del tradicional enfoque de proyectos hacia esta nueva modalidad de cooperación. Por tanto, aún se mantienen algunas prácticas asociadas a la gestión del primer instrumento que, producto de su reiterada aplicación en el país, se trasladan al APS. Así mismo, del lado gubernamental, hasta ahora se está comprendiendo esta nueva modalidad y por ello persiste, en algunas instituciones involucradas, una posición de beneficiario y no de socio, en donde se espera



que en un marco de autonomía institucional, sea la política sectorial el centro de gravedad de todo el proceso.

Las anteriores consideraciones permiten establecer al APSL fase 1 como una experiencia de aprestamiento y aprendizaje, en el marco de una transición del proceso de cooperación de la Unión Europea y, por tal razón, dichas consideraciones son comprensibles y hacen parte del natural proceso de apropiación de la nueva modalidad. Así las cosas, los desafíos enfrentados y las oportunidades de mejora que se han presentado, antes que debilidades, deben ser asumidas como

parte de la curva de aprendizaje de todos los actores involucrados frente a la gestión de futuros APS en el país.

Bajo ese enfoque presentamos a continuación las lecciones aprendidas que a juicio de esta consultoría se consideran más relevantes. Cada una de ellas está organizada de la siguiente manera, en primer lugar, una síntesis de cada aprendizaje; luego, se describe la evidencia que respalda cada lección; y, finalmente, se establecen, de manera general, algunas recomendaciones, que pueden ser eventualmente útiles para capitalizar los aprendizajes.

## Sobre los principios de la Declaración de París

### 1

#### **Aprendizaje**

Cuando importantes donantes emplean el sistema país y aceptan estrategias de mejoramiento para desplegar recursos de cooperación al desarrollo se avanza estratégicamente en la agenda de eficacia, lo cual es clave para movilizar a otros cooperantes a través de este mismo enfoque.

#### **Evidencia**

Con la firma del CF, la UE acepta que Colombia tiene un programa creíble y relevante para mejorar la gestión de las finanzas públicas, una política macroeconómica orientada a la estabilidad y hace esfuerzos en la transparencia y control presupuestario. Todos estos aspectos hacen parte de las condiciones generales de elegibilidad del APS y fueron evaluados por la DUE durante la etapa de diseño y monitoreados en la etapa de implementación del APS, dado que son requisito necesario para los desembolsos de los tramos fijo y variable.



### **Recomendación**

El APS contribuye significativamente a un mayor nivel de alineación y armonización de la cooperación internacional con las políticas públicas nacionales, comparado con otras modalidades de ayuda externa tradicionalmente utilizadas, como la gestión por proyectos. Por esta razón, la implementación del APS, se constituye en un insumo estratégico para avanzar en la agenda de eficacia de Colombia, en razón a que uno de los más importantes cooperantes del mundo como la UE, ha empleado y validado el sistema país y los mecanismos nacionales de mejoramiento, como soporte para desplegar parte de su cooperación al desarrollo.

Así las cosas, es deseable hacer visible estos esfuerzos y resultados en la agenda de eficacia, que contribuyan, a su vez, a movilizar a otros cooperantes en el uso del sistema país, especialmente estados miembros y abordar de forma transversal el diálogo con los entes institucionales (MCHP y DNP) para mejorar futuras negociaciones del APS, de esta forma, esto podría ser parte de una agenda de eficacia del país y no solo del escritorio de la UE dentro de APC-Colombia.

## **2**

### **El aprendizaje**

Cuando el proceso de coordinación con cooperantes se realiza en torno a las políticas sectoriales, es probable que se aumente la complementariedad, se mejore el impacto y se evite la duplicidad en las intervenciones. El APS es una modalidad de apoyo que puede facilitar este tipo de acciones, contribuyendo a fortalecer desde esta manera la política sectorial.

### **Evidencia**

En el caso del APSL, desde la etapa de diseño y con el apoyo de la misión de expertos se identificó un donante relevante como es el Banco Mundial entidad que a través del fondo ambiental (GEF) adelanta el proyecto Incorporación de ganadería sostenible lo cual quedó consignado en la ficha de acción y en las DTA. En la fase de implementación, se ha identificado un número mayor de donantes del sector lácteo que ha derivado en un proceso de diálogo inicial, a través de una mesa de cooperantes facilitada por APC-Colombia, para explorar ofertas, enfoques y focalización de los diferentes apoyos. Considerando que el APSL se constituye en uno de los primeros ejercicios en el país en utilizar sistemas país (el primero en realizarse fue el Programa Sectorial Ambiental 2001-2010, cuyo donante fue Países Bajos, consultado igualmente durante el diseño del APSL), existe escasa experiencia en coordinación de donantes en el marco de apoyos presupuestales a políticas públicas específicas, lo cual supone un reto para APC-Colombia y todos los actores involucrados.



### Recomendación

La experiencia de este ejercicio puede contribuir a dar un salto cualitativo a toda la gestión de la cooperación, en la medida en que se hace en torno a la política pública, logrando articular todos los esfuerzos en un mismo objetivo, concretando acuerdos y consensos con los cooperantes para la complementariedad y la división del trabajo, especialmente con los estados miembros de la UE. Es deseable que la mesa de cooperantes sea orientada con una visión estratégica, en la medida en que cada cooperante tiene sus propios intereses, visiones, propuestas y capacidad de innovación y experimentación, por lo que el liderazgo sectorial será fundamental para el éxito de la misma. La APC-Colombia cumple un papel central en ese proceso y ello puede implicar una profundización de los procesos de coordinación interna, entre el escritorio de la UE con los demás encargados a nivel sectorial y de cooperación bilateral.

## Sobre la aplicación del apoyo presupuestario sectorial

### 3

#### El aprendizaje

Cuando en la etapa previa al diseño del APS se adelantan procesos de capacitación sobre el instrumento con el mayor nivel de profundidad, tanto en su alcance como en los procedimientos, esto puede facilitar: 1) una mejor decisión sobre la pertinencia de usar esta modalidad de cooperación según la necesidad particular del país; 2) un diálogo más simétrico en la etapa de negociación y diseño entre el gobierno y el donante; 3) una rápida preparación de los requerimientos correspondientes necesarios para su implementación; y 4) una actualización permanente sobre los cambios de las normas.

#### Evidencia

Existe evidencia que confirma que la capacitación por parte de la UE solo llegó un año después de iniciado el proceso de formulación del APSL y con poca profundidad, lo cual es, sin duda, un factor que afectó la comprensión de la modalidad en cuanto a sus alcances y a los compromisos del Gobierno. En este sentido, aspectos relevantes como el proceso de desembolso, los indicadores y su seguimiento, entre otros, fueron mejor comprendidos por el Gobierno al final de la etapa de diseño, lo que impactó negativamente en la firma y posterior implementación.

Se resalta el esfuerzo de la DUE durante la fase de formulación por minimizar esta debilidad y la voluntad de todos los actores, especialmente APC-Colombia, por comprender mejor la modalidad desde las guías existentes y así orientar el proceso. La misión de expertos contribuyó en este asunto, aunque ello tampoco fue suficiente para la nivelación del APSL.

En el mismo sentido, cambios en los procedimientos en mayo de 2012 no fueron anunciados al Gobierno, ello creó confusión y reprocesos, especialmente en la formulación de nuevos formatos sobre indicadores, así como retrasos considerables en la firma del CF (ocho meses contados desde la última versión de DTA remitida por APC-Colombia a la DUE). De acuerdo con lo mencionado en las entrevistas, los actores aún tienen interpretaciones diferentes sobre el instrumento y diferencias frente a su aplicación.



### Recomendación

En cualquiera de los casos sobre el nivel de conocimiento que tenga el país de la modalidad de APS, es necesario adelantar desde el primer momento un proceso de formación o de capacitación con el mayor nivel de profundidad, tanto en el alcance como en los procedimientos, al igual que el conocimiento de la experiencia de otros países. El proceso de formación puede tener dos niveles. Uno de carácter previo, pues permite conocer ventajas y desafíos de la aplicación del APS y otro de carácter permanente, en función de la implementación, que actualiza a los diferentes actores involucrados en la aplicación de los procedimientos y cambios normativos, o que brinda aprestamiento a los nuevos funcionarios que se vinculen en la marcha.

En el desarrollo de estos instrumentos de cooperación, es necesario siempre tener una estrategia de gestión del conocimiento, que permita no solo realizar una adecuada gestión de la información (memoria del proceso), sino también recoger, transferir e intercambiar aprendizajes claves para el refuerzo de capacidades institucionales para futuros APS. Estas acciones constituyen además una medida de mitigación frente a las curvas de aprendizaje que deben afrontar los nuevos funcionarios que son contratados, producto de los relevos naturales del Gobierno. APC-Colombia puede ser la entidad más adecuada, por su naturaleza institucional, para la facilitación de estos procesos, que pueden incluir además un componente de intercambio de experiencias con otros países (frente al uso del instrumento e incluso con contribución en intercambio de políticas que coincidan en sectores similares).

## 4

### El aprendizaje

Para una efectiva coordinación de la etapa de formulación del APS, por parte de la institución encargada de la cooperación internacional, se requiere un liderazgo particular de dicho ente y su equipo, que permita facilitar estratégicamente el proceso, mantener cohesionado al sector gubernamental, y canalizar adecuadamente el diálogo con el donante.

Si esta lógica de coordinación no se mantiene, se puede afectar la calidad del diseño, en razón a la fragmentación de la posición del Gobierno y a la eventual elevación de costos de transacción en el trámite del proceso.



### **Evidencia**

Se recogió evidencia tanto documental como a través de las entrevistas que demuestra un liderazgo importante de APC-Colombia desde la etapa cero, hasta la firma del CF como coordinador del equipo de gobierno y representante ante la DUE. Sin embargo, el cambio de funcionarios y de perfil fue un factor fundamental que de alguna manera afectó el liderazgo al final de la etapa, al igual que los cambios institucionales con la creación de APC-Colombia y su nueva estructura organizacional. Durante este proceso a pesar de realizarse entregas formales, se perdió experiencia y conocimiento sobre el funcionamiento de la modalidad y la capacidad de diálogo con el donante al solicitar ajustes desconociéndose un largo proceso de negociación.

Como mecanismo de coordinación de todo el proceso, se constituye una mesa de trabajo con presencia de la DUE y de todas las instituciones de gobierno involucradas, la cual facilita el diálogo entre los sectores y de estos con la UE. El levantamiento de ayudas memoria contribuye al cumplimiento de los compromisos, así como a documentar la memoria del proceso. Dichas memorias fueron circuladas a todos los participantes para su revisión y discusión en las entidades, permitiendo, de esta forma, escalar los acuerdos al nivel de los decisores.

En los primeros espacios participaron funcionarios del nivel directivo y luego fueron delegando a técnicos responsables directos de la implementación de la política, igualmente acompañaban las oficinas de cooperación o puntos focales. Los participantes, en su mayoría sostenían interlocución directa ya fuera con los directores, viceministros o ministros y se respaldaban los acuerdos siempre con comunicaciones oficiales en la mayoría de los casos firmadas por ministros o viceministros.

En todos los casos se oficializaron los contenidos de las fichas de identificación, acción, DTA y CF a nivel directivo y se solicitaba respuesta oficial sobre aprobación de contenidos. De igual forma, y de acuerdo con los temas, se sostenían reuniones bilaterales de alto nivel (caso ministro de Agricultura-Embajador) o reuniones entre varias entidades a nivel de viceministros o ministros (caso viceministros de agricultura y hacienda) y donde en la mayoría de las veces participaba APC-Colombia para mantener la unicidad de criterio y la dinámica. El mecanismo de coordinación funcionó adecuadamente durante toda la etapa de diseño y formulación.



### **Recomendación**

La coordinación en la etapa de diseño y negociación siempre es responsabilidad de APC-Colombia, sin embargo, para el caso del APS implica un esfuerzo mayor; por un lado, en la capacidad para la coordinación estratégica (mantener una agenda permanente de diálogo y consenso institucional, facilitar los flujos de comunicación y una adecuada mediación de las eventuales tensiones que durante el proceso se generen) y, de otro, competencias sobre la comprensión de la lógica de actuación de los intereses del donante, del alcance de su cooperación, de los requerimientos y procedimientos de las modalidades, así como de la lógica de funcionamiento del Gobierno Nacional. Ello garantiza calidad y agilidad en el diseño del APS, en la medida en que mantiene la sintonización de decisiones e intereses, se orienta el desarrollo de las tareas de manera ordenada, se hace seguimiento, se documenta el proceso y se evitan problemas de comunicación. Por lo tanto, se debe garantizar continuidad en el equipo encargado de esta labor, así como tener competencias no solamente técnicas, frente a los instrumentos de cooperación, sino muy especialmente una elevada capacidad de diálogo institucional de alto nivel, habilidades para el establecimiento de acuerdos y consensos, así como comprensión estratégica sobre los programas de gobierno. En este sentido, la participación de funcionarios del nivel directivo es garantía en la coordinación con las instancias del Gobierno.

## **5**

### **El aprendizaje**

Cuando en la fase de diseño se cuenta con una misión de identificación de expertos senior en APS y en implementación de políticas públicas sectoriales, que 1) conozca con suficiencia el contexto del país, 2) sostenga un diálogo de alto nivel con los actores gubernamentales, 3) recopile de manera ordenada información sobre el cumplimiento de los criterios de elegibilidad, 4) analice el estado de la política pública y 5) contribuya en la construcción de los indicadores, se garantiza la calidad técnica de la ficha de acción y DTA, así como a las decisiones que se pondrán en marcha en la fase de implementación.



### **Evidencia**

La formulación de la ficha de acción contó con el apoyo de una misión de expertos que contrató la UE (la misión visitó Colombia desde el 24 de enero hasta el 11 de febrero de 2011) y que generó insumos relevantes especialmente en el análisis sobre el cumplimiento de las condiciones sobre el manejo de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica. Sin embargo, producto de la revisión documental y entrevistas, se confirmó que esta misión presentó falencias en su contribución sobre indicadores y la evaluación de la política sectorial, que incluso debieron ser subsanadas por los equipos de gobierno y de la DUE, en la fase última de la etapa de diseño.

A pesar de lo anterior, la misión contribuyó muy especialmente a mejorar el nivel de conocimiento de esta modalidad, facilitó el diálogo de alto nivel con funcionarios de instituciones públicas y privadas relacionadas con estos temas, así como con el Consejo Nacional Lácteo y beneficiarios directos de la política de lácteos, a través de visitas a terreno. El trabajo final fue discutido a través de videoconferencia con funcionarios de la UE de Bruselas, la DUE y las entidades de gobierno, lo que contribuyó a orientar los insumos para la formulación de la ficha de acción y validar los resultados de la misión.

### **Recomendación**

La misión de expertos es un factor fundamental para mejorar la comprensión del APS, agilizar los tiempos de formulación, minimizar posibles errores de diseño, intercambiar experiencia internacional y estructurar el diálogo de la política sectorial y de los sistemas país. Es por ello que en lo posible su designación debe ser muy cuidadosa y adecuadamente coordinada con el Gobierno. De igual forma y de ser posible, podría acompañar todo el proceso de diseño y no solo un corto periodo, ya que garantizaría calidad a cada fase del diseño. Esta misión al realizar las evaluaciones de las condiciones de elegibilidad aporta insumos de la mayor utilidad para iniciar el diálogo de las políticas públicas y, por lo tanto, puede orientar mejor al APS en su etapa de implementación. De igual forma, se recomienda que los informes producidos por los expertos sean socializados al Gobierno.

## **6**

### **El aprendizaje**

Cuando en la fase de diseño del APS se acuerdan oportunamente los indicadores de resultado que le aportan a la política, así como una estrategia para su cumplimiento y estos no sufren ajustes estructurales durante la marcha se gana, no solo celeridad en la implementación, sino también se aumenta la efectividad de las acciones y se reducen eventuales riesgos institucionales para el Gobierno frente al donante.



### **Evidencia**

En el caso del APSL fase 1, la política pública del sector (Conpes) comienza casi al tiempo en que se recibe esta ayuda. Este carácter incipiente de la política dificultó que la totalidad de indicadores formulados correspondieran a resultados y algunos fueran de medio, lo cual se respaldó incluso por el tiempo previsto para el APSL de tan solo dos años. Aunque las discusiones entre la DUE y el Gobierno se mantuvieron por el término de un año y se lograron acuerdos en este sentido, con el ajuste de la modalidad llevada a cabo por la Comisión Europea y aprobada por el Consejo, se reversó la decisión de aprobar la totalidad de indicadores.

Es así como el compromiso fue firmar el convenio y modificar los indicadores posteriormente, lo cual puede constituir un riesgo para la nación en la medida en que recursos y esfuerzos institucionales están ligados estrechamente al cumplimiento de estos. Efectivamente y luego de transcurridos doce meses después de firmado el CF se avanza en la modificación de dos de los cinco indicadores definidos en el documento legal, según evidencia documental revisada. Sin embargo, esta consultoría no encontró evidencia del proceso de aprobación surtido, ya que según el CF (numeral 2.3.2 del Anexo 2) la solicitud para modificar las metas debe ser remitida por el MADR y la DUE previa aprobación del Comité de Coordinación y Seguimiento.

### **Recomendación**

Son comprensibles las razones que dificultaron la formulación del APSL fase 1, así como la necesidad urgente de la firma del CF para contar con los recursos del APS, sin embargo, en lo posible el país debe ser cuidadoso al suscribir acuerdos que impliquen cambio de reglas del juego posteriormente. En este caso, el Gobierno debe fortalecer su rol de socio promoviendo el cumplimiento de los acuerdos ya pactados, las reglas del juego claras y el riesgo compartido.

Los indicadores de medio, son las condiciones existentes en ese momento en circunstancias de políticas incipientes, ello en lo posible debe ser evaluado al inicio del proceso de negociación y no al final de este. De igual forma, se debe poner en marcha el procedimiento creado para cualquier tipo de ajuste a los indicadores en el CF, en tanto un cambio de indicadores tiene implicaciones de todo tipo, ello debe ser conocido y avalado por todos los actores involucrados en el APSL según sus funciones.

## **7**

### **El aprendizaje**

Durante el diseño de un APS se requiere definir acciones precisas de cada actor público para el cumplimiento de los indicadores previstos. Ello implica, desde el inicio, un diálogo permanente entre el beneficiario y el Ministerio de Hacienda y Planeación Nacional, que derive en acuerdos institucionales frente a los mecanismos más convenientes para la entrega de los recursos a los ejecutores. Cuando este proceso no es oportuno y efectivo, el cumplimiento de los indicadores se pone en riesgo y la implementación se puede ver afectada.



### **Evidencia**

Uno de los principios del APS es la fungibilidad y no trazabilidad de los fondos pues se entregan al MHCP y se hacen parte del presupuesto del Estado y bajo sus normas. Este es un punto central, pues la adopción de esta modalidad implica que los recursos de cooperación complementan las políticas sectoriales y no las sustituyen. Por lo tanto, el procedimiento de transferencia de estos recursos hacia los sectores para el cumplimiento de los indicadores debe ser acordado, puesto que una parte de los recursos es entregada al inicio de la implementación y la mayor parte de estos, solo hasta el cumplimiento de los indicadores, es decir, aplica una especie de reembolso. Existe evidencia documental que demuestra que este tipo de análisis se realizó durante la etapa de diseño y negociación, se discutió en la mesa de coordinación, se realizó la inscripción de los proyectos en el Banco de Proyectos de Inversión (BPIN) del DNP, se sostuvieron reuniones sectoriales con MHCP y DNP e incluso mediaron comunicaciones oficiales desde APC-Colombia hacia estas instituciones, sin embargo, las decisiones no fueron adoptadas en cuanto a: 1) aumentar los techos presupuestales de las entidades en la proporción de la donación y 2) adelantar recursos de la nación para el normal cumplimiento de los indicadores (recurso 10 recurso nación y no fuente 25 recurso donación). De igual forma, APC-Colombia reservó cupo presupuestal en 2011 preventivamente, cupo que no fue solicitado por las entidades sectoriales y, por lo tanto, debió ser cancelado. En ayuda memoria del 8 de febrero de 2012 se constata que el MADR y de MCIT se mencionan las apropiaciones, sin embargo, la fuente de recursos aplicada fue donación, lo cual estaba sujeto a la llegada de los recursos. Esta dificultad generó varias reuniones institucionales, incluso en momentos en que se estaba discutiendo las apropiaciones sectoriales con el DNP y Hacienda.

### **Recomendación**

Dado que la UE ha promovido el uso de esta modalidad, se sugiere construir una agenda de trabajo de alto nivel entre el MHCP, el DNP y APC-Colombia para construir escenarios posibles que permitan comprender mejor el problema y adoptar medidas ya sea estructurales o coyunturales dependiente de la complejidad. Este asunto debe ser acompañado con el discurso de la agenda de eficacia y buscar garantizar que los recursos de cooperación sean complementarios y no sustitutos del recurso público, adicionalmente, porque el efecto de la gestión de cooperación se perdería.

## **8**

### **El aprendizaje**

Cuando el APS se adelanta en políticas públicas incipientes, es decir, que se encuentra en un proceso inicial de implementación, con instancias de coordinación/articulación en consolidación, con avances solo en indicadores de proceso y no de resultado y aún sin evaluación de su desempeño, diseño y aplicación se puede tornar difícil, lento y con altos costos de transacción. Esta situación se puede complejizar todavía más en aquellos casos en donde existe poca experiencia en APS por parte del Gobierno.



### **Evidencia**

En el caso del APSL fase 1, la política pública del sector (Conpes) comienza casi al tiempo en que se recibe esta ayuda. Este carácter incipiente de la política dificultó la implementación del instrumento al no lograr establecer acuerdos rápidos entre el Gobierno y la UE sobre los indicadores más pertinentes para medir el desempeño y los resultados.

### **Recomendación**

En la aplicación de APS en políticas incipientes, es necesario establecer antes de la fase de diseño, una etapa previa de preparación institucional a cargo del Gobierno, que genere condiciones básicas para un adecuado despliegue del instrumento. Los procesos que bajo este marco se adelanten deben ser parte de una agenda estratégica interna del Gobierno y es recomendable que su orientación esté a cargo de los entes sectoriales correspondientes con una permanente facilitación de APC-Colombia. Las acciones emprendidas bajo esta lógica contribuyen a un diseño de mayor calidad y celeridad que puede tener efectos directos y positivos durante la implementación. En aquellos casos en que el nivel de desarrollo de la política sectorial requiera de una dispendiosa agenda de preparación institucional, se puede contemplar la utilización de otra modalidad de cooperación que se ajuste a este tipo de condiciones.

## **9**

### **El aprendizaje**

Durante la etapa de implementación del APS al cumplir fielmente con los acuerdos diseñados en torno a la coordinación interinstitucional, se fortalece la cohesión del equipo de gobierno y el liderazgo de la entidad beneficiaria, se cualifica su capacidad de interlocución con el donante y se superan rápidamente las dificultades que pudieran presentarse en la implementación.



### **Evidencia**

Tal como lo indica el CF, el beneficiario de la donación es el MADR y, por lo tanto, la etapa de implementación requiere de su liderazgo y coordinación. Se ha encontrado evidencia que en algunos casos, aspectos relacionados con la implementación están siendo liderados por APC-Colombia, lo cual, de alguna manera, dista con el espíritu de la modalidad y con lo definido en el CF.

De igual forma, no existe evidencia de la activación del espacio de coordinación denominado Comité de Coordinación y Seguimiento, el cual es un espacio de alto nivel conformado por el MADR (ejerce Secretaría Técnica), el MCIT, APC-Colombia, MRE, el DNP, el MHCP y la UE y donde se discute el avance de la política, se identifican dificultades y oportunidades y se acuerdan soluciones. Así mismo, el diálogo con el CNL debe ser orientado y canalizado por el MADR en el marco de este APSL.

Finalmente, no se encontró evidencia de la firma del convenio interadministrativo, que preveía una instancia técnica de trabajo interinstitucional para resolver aspectos más operativos del APS y donde se definía el alcance de las responsabilidades de cada uno de los actores. A pesar de ello, las instituciones involucradas han afirmado que en la práctica el espíritu del convenio se ha puesto en marcha y el trabajo interinstitucional, si bien ha enfrentado algunos retos, se ha desarrollado sin contratiempos estructurales.

### **Recomendación**

En la medida de lo posible es deseable que se realicen acciones de relevo del liderazgo institucional de APC-Colombia al beneficiario en el momento de terminación de la etapa de diseño y negociación, a través de una adecuada transferencia del proceso y con el debido soporte documental. Esta entrega puede ser parte de la agenda del Comité de Coordinación y Seguimiento que define el APSL.

De igual forma, se encuentra adecuado el uso del Convenio Interadministrativo de Cooperación como un instrumento de coordinación y colaboración, que le imprima fuerza legal a las decisiones acordadas y a la responsabilidad de los actores, por lo que podría promoverse la suscripción del convenio que fue diseñado en la etapa de formulación y sobre el cual existe vasta evidencia de reuniones institucionales. O en su defecto una valoración a nivel institucional del desarrollo del proceso de coordinación institucional en la etapa de implementación y el establecimiento de acuerdos formales que permitan abordar las oportunidades de mejora o la consolidación de aquellas buenas prácticas que ya se estén adelantando.

Finalmente, al existir una fuerte correlación entre la política sectorial y el APS, la adecuada coordinación de actores en el marco de la política revierte de manera positiva en el APS, es por ello que los esfuerzos se deben focalizar en profundizar el diálogo institucional que, a su vez, será nutrido por el diálogo con el donante en la medida en que sus aportes, en términos de experiencia y capacidad, generan un valor agregado para el fortalecimiento de la misma.



## 10

### **El aprendizaje**

El diálogo de política en el APS, es la manera en que se orienta el fortalecimiento de la política sectorial, por lo tanto, no se circunscribe únicamente a las instancias de alto nivel del Gobierno con el donante, sino que sucede de forma permanente y en diferentes niveles (técnicos y decisores). Este proceso se puede cualificar aún más cuando la experiencia del donante se pone al servicio de la política pública y cuando los aprendizajes generados inciden en su mejoramiento.

### **Evidencia**

La evidencia permite concluir que el diálogo de la política con la UE en torno al sector lácteo ha existido permanentemente e incluso ha contribuido a mejorar la implementación de la misma, esto se ha dado desde el proceso de negociación del acuerdo comercial, la evaluación de la calidad de la política que tuvo lugar en la etapa de diseño y negociación, la construcción de los indicadores, los mecanismos de seguimiento, las salvaguardas ambientales y de género, entre otros.

### **Recomendación**

En tanto el APS es un medio y no un fin y la política sectorial es el verdadero propósito de este esfuerzo, el resultado de los diálogos de política con el donante, así como los aprendizajes generados, son un insumo para las deliberaciones y decisiones que en el marco de las instancias internas del Gobierno están establecidas para el fortalecimiento de la coordinación e implementación de la política pública. Es importante acordar con el donante desde el primer momento qué se entiende por diálogo de política pública, cuál es su alcance y cómo construir el proceso, de lo contrario podrían coexistir varias posiciones y expectativas al respecto. En este caso, la misión de expertos en la etapa de identificación puede aportar insumos clave, así como el mantenimiento y profundización del rol del DNP en este proceso es fundamental, por sus funciones institucionales como asesor técnico en la orientación, evaluación y seguimiento de la política pública. De otra parte, se sugiere avanzar en la estrategia de gestión del conocimiento y de evaluación del APSL, lo cual permitirá hacer visible el aporte que se genera por el involucramiento del donante (valor agregado), así como los resultados reales de este diálogo.

## 11

### **El aprendizaje**

La experiencia internacional ha demostrado que la evaluación externa tanto del APS como de la política misma, en la fase de cierre, permite identificar no solo la contribución del cooperante, sino que también genera aportes que pueden incidir en la mejora de la política pública, así como nutrir el diseño e implementación de otros apoyos presupuestales en el país.



### **Evidencia**

En el caso de Bolivia se han adelantado evaluaciones externas que solo se centran en la valoración del cumplimiento de los indicadores. No obstante, también se han realizado algunas evaluaciones a nivel sectorial que han desbordado el APS y que permiten contar con una visión más amplia del desempeño del sector y brindan insumos clave para el diseño de política. Este fue el caso de una valoración externa que se realizó al Programa de Apoyo Sectorial en el Abastecimiento de Agua y Saneamiento PASAAS en el marco de una intervención global de la misión europea que adelantó la Evaluación de la Intervención Decenal de la Comisión Europea en el Sector de Agua y Saneamiento, la cual superó el APS (Comisión Europea, Oficina de Cooperación EuropeAid, 2004).

### **Recomendaciones**

Si bien el proceso de cierre aún se encuentra lejos de llevarse a cabo, es recomendable desde ahora y como parte del proceso de planeación estratégica, establecer los elementos orientadores de una evaluación externa de la política sectorial láctea, que por supuesto involucre la valoración del APSL en sus dos fases. Ello permitirá revisar el desempeño de esta modalidad de cooperación y evaluar el estado de la política en todo su conjunto para tomar decisiones sobre su ajuste, enfoque y arreglos institucionales.



# 9

## Referencias bibliográficas

- Acción Social. Ayuda Memoria (7 de mayo de 2010).
- Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia APC-Colombia. (2012). *Informe de Gestión de Cooperación Internacional de Colombia*. Recuperado de [http://www.sela.org/attach/258/EDOCS/SRed/2013/01/T023600004837-0-APC-Colombia-Informe-Gestion-2012\\_\(2\).pdf](http://www.sela.org/attach/258/EDOCS/SRed/2013/01/T023600004837-0-APC-Colombia-Informe-Gestion-2012_(2).pdf)
- Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia APC-Colombia. (s. f.), *Estrategia de Cooperación Internacional de Colombia 2012-2014*. Recuperado de <http://www.apccolombia.gov.co/?idcategoria=609#&panel1-1>
- APC Colombia. Documentación APSL Fase 1 (inédito)
- APC Colombia. (septiembre, 2013). *Entrevistas a funcionarios de APC Colombia, MADR, MCIT, Delcol, CNL, MHCP y ex asesores APC Escritorio Europa*.
- Banco Mundial & AIF. (2007). *Gestión de las finanzas públicas: Seguimiento a los recursos para obtener mejores resultados*. Recuperado de <http://siteresources.worldbank.org/EXTIDASPA-NISH/Resources/IDA-PFM-ES.pdf>
- Banco Mundial & BID. (30 de junio, 2009). *Colombia Informe de la Gestión Financiera Pública y Sistema de Contratación, I, II y III* (55113-CO).



- Bernal, J. (1994). Política fiscal. En: Lora, E, Ocampo J. A. & Steiner, R. *Introducción a la macroeconomía colombiana* (pp. 133-201). Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Cepi. (2010). *Evaluación Conjunta Declaración de París, Fase 2. Colombia*. Recuperado de <http://www.oecd.org/countries/colombia/47544228.pdf>
- Colombia. Constitución Política 1991.
- Colombia. Congreso de la República. Ley 1607, Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones (26 diciembre 2012)
- Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Consejo Nacional de Política Económica y Social Conpes 3675 de 2010. Política nacional para mejorar la competitividad del sector lácteo colombiano (19 de julio 2010).
- Colombia. Presidencia de la República. Directiva Presidencial 1 de 2008. Coordinación Cooperación Internacional (29 enero 2008).
- Comisión Europea. (2011, octubre 13). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Perspectiva futura del Apoyo Presupuestario de la UE a terceros países*. Recuperado de [http://ec.europa.eu/europeaid/how/delivering-aid/budget-support/documents/future\\_eu\\_budget\\_support\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/how/delivering-aid/budget-support/documents/future_eu_budget_support_es.pdf)
- Comisión Europea. (2010). *Libro verde de la Comisión al Consejo, el Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones. El futuro del apoyo presupuestario de la UE a terceros países*. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.o?uri=COM:2010:0586:FIN:ES:PDF>
- Comisión Europea. (2009). *Informe anual sobre las políticas de la comunidad europea en materia de desarrollo y ayuda exterior y sobre su aplicación en 2008*. Recuperado de [http://ec.europa.eu/europeaid/multimedia/publications/documents/annual-reports/europeaid\\_annual\\_report\\_2009\\_highlights\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/multimedia/publications/documents/annual-reports/europeaid_annual_report_2009_highlights_es.pdf)
- Comisión Europea. (2007a) *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Informe anual 2007 sobre la Política de Desarrollo de la Comunidad Europea y la implementación de la ayuda exterior en 2006*. {SEC (2007) 840}. Recuperado de [http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=es&type\\_doc=COMfinal&an\\_doc=2007&nu\\_doc=349](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=es&type_doc=COMfinal&an_doc=2007&nu_doc=349)
- Comisión Europea. (2007b). *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Código de Conducta de la UE relativo a la división del trabajo en el ámbito de la política de desarrollo*. Recuperado de <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=ES&t=PDF&gc=true&sc=false&f=ST%207124%202007%20INIT>
- Comisión Europea. (2007c). *Reglamento (Euratom) n° 300/2007, de 19 de febrero de 2007, por el que se establece un Instrumento de cooperación en materia de seguridad nuclear*. Recuperado de [http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=es&type\\_doc=Regulation&an\\_doc=2007&nu\\_doc=300](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=es&type_doc=Regulation&an_doc=2007&nu_doc=300)
- Comisión Europea. (2007, marzo 28). *Colombia Documento Estrategia País 2007-2013*. Recuperado de [http://eeas.europa.eu/colombia/csp/07\\_13\\_es.pdf](http://eeas.europa.eu/colombia/csp/07_13_es.pdf)
- Comisión Europea. (2006a) *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. La Gobernanza*



- en el Consenso Europeo sobre la Política de Desarrollo. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0421:FIN:ES:PDF>
- Comisión Europea. (2006b). *Reglamento (CE) n° 1934/2006 del Consejo, de 21 de diciembre de 2006, por el que se establece un instrumento de financiación de la cooperación con los países y territorios industrializados y otros países y territorios de renta alta*. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:405:0041:0059:ES:PDF>
- Comisión Europea. (2006c). *Reglamento (CE) n° 1889/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de diciembre de 2006 por el que se establece un instrumento de financiación para la promoción de la democracia y de los derechos humanos a escala mundial*. Recuperado de [http://ec.europa.eu/europeaid/work/procedures/legislation/legal\\_bases/documents/human\\_rights\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/work/procedures/legislation/legal_bases/documents/human_rights_es.pdf)
- Comisión Europea. (2006d). *Reglamento (CE) n° 1717/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de noviembre de 2006 por el que se establece un Instrumento de Estabilidad*. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32006R1717:ES:NOT>
- Comisión Europea. (2006e). *Reglamento (CE) n° 1638/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas a la creación de un Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación*. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:32006R1638>
- Comisión Europea, Oficina de Cooperación EuropeAid. (2004, marzo). *Modalidades de Ayuda - Líneas directrices Gestión del Ciclo del Proyecto*. Recuperado de [http://eeas.europa.eu/delegations/bolivia/documents/eu\\_bolivia/manualespfinal.pdf](http://eeas.europa.eu/delegations/bolivia/documents/eu_bolivia/manualespfinal.pdf)
- Comisión Europea. (2003). *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo. Gobernanza y desarrollo*. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52003DC0615>
- Comisión Europea (s. f.). *Reglamento (CE) n° 1905/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de diciembre de 2006 por el que se establece un Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo*. Recuperado de [http://europa.eu/legislation\\_summaries/development/general\\_development\\_framework/l14173\\_es.htm#amendingact](http://europa.eu/legislation_summaries/development/general_development_framework/l14173_es.htm#amendingact)
- Comunidad Europea & República de Colombia. *Convenio Marco de Cooperación entre la Unión Europea y la República de Colombia* (17 octubre 2011).
- Comunidad Europea. (2002). Versión consolidada del tratado constitutivo de la Comunidad Europea. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, C 325/33.
- Congreso de la República de Colombia. (s. f.). *Comisión Legal de Cuentas*. Recuperado de [http://www.camara.gov.co/porta12011/comisiones/legales/cuentas?option=com\\_comisiones&view=comisiones&idcom=13](http://www.camara.gov.co/porta12011/comisiones/legales/cuentas?option=com_comisiones&view=comisiones&idcom=13)
- Contaduría General de la Nación. (2013, febrero). *Reseña Histórica de la Contaduría General de La Nación: Síntesis descriptiva de los principales acontecimiento*. Bogotá: Autor.
- Contraloría General de la República. (2012). *Cuenta General del Presupuesto y de Tesoro 2011*. Recuperado de <http://www.contraloria.gov.co/documents/10136/76600464/Cu>



- enta+General+del+Presupuesto+y+del+Tesoro++2011.pdf/3b267cd2-0937-459f-9fde-90dd12b27f1a
- Delegación de la Unión Europea en Bolivia. (2012). *El apoyo presupuestario sectorial en Bolivia. Conceptos y prácticas. Documento de trabajo*. La Paz: Autor
- Delegación de la Unión Europea en Colombia. (2010) *Revisión Intermedia y Programa Indicativo Nacional 2011-2013 para Colombia*. Recuperado de [http://eeas.europa.eu/delegations/colombia/documents/projects/colombia\\_es.pdf](http://eeas.europa.eu/delegations/colombia/documents/projects/colombia_es.pdf)
- Departamento Nacional de Planeación. (2011). *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Prosperidad para todos. Más Empleo, menos pobreza y más seguridad*. Bogotá: Autor.
- Development Reserchers' Network. *Evaluación de la cooperación de la Comisión de la Unión Europea con Colombia*. Recuperado de [http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation\\_reports/reports/2013/1315\\_vol1\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation_reports/reports/2013/1315_vol1_es.pdf)
- Directorate General for Development and Cooperation EuropeAid & European Commission. (2007). *Support to Sector Programmes Guidelines Executive Guide. Covering the three financing modalities: Sector Budget Support, Pool Funding and EC project procedures EuropeAid Development and Cooperation Directorate-General European Commission*. Bruselas: Comisión Europea.
- DNP (s. f.). *Sistema de Seguimiento a Documentos Conpes*. Recuperado de <https://sisconpes.dnp.gov.co/>
- EuropeAid Development and Cooperation Directorate & European Commission. (2012). *Budget Support Guidelines Executive Guide. A modern approach to Budget support*. Recuperado de [http://ec.europa.eu/europeaid/how/delivering-aid/budget-support/documents/budget\\_support\\_guidelines\\_part-1\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/how/delivering-aid/budget-support/documents/budget_support_guidelines_part-1_en.pdf)
- European Union (2010). *Latin America Development Cooperation Guide Update 2010*. Bruselas: EuropeAid Co-operation Office.
- Fondo Monetario Internacional (2012). *Colombia-Comunicado de Prensa de la Misión del Fondo Monetario Internacional sobre la Consulta del Artículo IV de 2012*. Recuperado de <http://www.imf.org/external/spanish/np/sec/pr/2012/pr12447s.htm>
- Interamerican Development Bank & World Bank.(2009). *Colombia National Level Public Financial Management Performance Report*. Recuperado de <http://www.pefa.org/es/node/381>
- Ministerio de Agricultura. (s. f.) *Misión*. Recuperado de <https://www.minagricultura.gov.co/ministerio/quienes-somos/Paginas/Quienes-somos.aspx>
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (s. f.) *Misión*. Recuperado de <http://www.mincit.gov.co/publicaciones.php?id=13>
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2011). *Aspectos Generales del Proceso Presupuestal Colombiano*. Recuperado de <http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/MinHacienda1/haciendapublica/normativa/presupuesto/Proceso%20Presupuestal.pdf>
- Naciones Unidas. *Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo. Proyecto de documento final de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo*. Recuperado de <https://www.un.org/spanish/conferences/ffd/ACONF1983.pdf>



- Ocampo, J. A. (abril, 2002). *La Cumbre de Monterrey*. Recuperado de <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=%20/prensa/noticias/columnas/2/10332/P10332.xml&xsl=/prensa/tpl/p8f.xsl&base=/prensa/tpl/top-bottom.xsl>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. OECD. (2011) *Colombia. Aid Effectiveness 2011: Progress in implementing the París declaration II (Country chapters)*. Recuperado de <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/Colombia%202.pdf>
- Organización para La Cooperación y el Desarrollo Económicos OECD. (s. f. a). *The Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action*. Recuperado de <http://www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos OECD. (s. f. b). *DAC List of ODA Recipients Effective for reporting on 2012 and 2013 flows*. Recuperado de <http://www.oecd.org/dac/stats/DAC%20List%20used%20for%202012%20and%202013%20flows.pdf>
- Palacio, A. (1996). Las competencias entre el legislativo y el ejecutivo. El gasto público. En: Findeter. *Constitución Económica Colombiana* (pp. 281-292). Bogotá: El Navegante Editores.
- Parlamento Europeo. Declaración conjunta del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión sobre la política de desarrollo de la Unión Europea titulada "El consenso europeo sobre desarrollo" (24 febrero 2006)
- PEFA. (s. f.). *El marco PEFA. Cinco años de aplicación con éxito*. Recuperado de <http://sitere-sources.worldbank.org/PEFA/Resources/ES-PEFAbrochuedraft.pdf>
- Presidencia de la República, Secretaría de Transparencia, Departamento Nacional de Planeación, Departamento Administrativo de la Función Pública, Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el Delito. (2012). *Estrategias para la Construcción del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano*. Bogotá: Autor.
- Presidencia de la República. (2011). *Informe al Congreso, Juan Manuel Santos 2011*. Bogotá: Autor.
- Presidencia de la República. (2010). *Informe al Congreso, Álvaro Uribe Vélez*. Bogotá: Autor.
- República de Colombia, República de Perú & Unión Europea. (s. f.). *Acuerdo comercial entre Colombia y el Perú, por una parte, y la Unión Europea y sus estados miembros, por otra*. Recuperado de <http://www.tlc.gov.co/publicaciones.php?id=4603>
- Rouquayrol, L. & Herrero, S. (2007). *Guía sobre la Cooperación Unión Europea-América Latina*. Recuperado de [http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/documents/guidecooperation\\_eu\\_la\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/documents/guidecooperation_eu_la_es.pdf)
- Sistema de Contratación Pública. (s. f.) *Unidad Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente*. Recuperado de <https://www.contratos.gov.co/puc/agenciaNacional.html>
- Transparencia por Colombia.(2012). *Informe anual 2012*. Recuperado de <http://transparenciacolombia.org.co/informe2012/index.html>
- Unión Europea. (s. f.) *El papel de la Delegación de la UE*. Recuperado de [http://eeas.europa.eu/delegations/colombia/about\\_us/delegation\\_role/index\\_es.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/colombia/about_us/delegation_role/index_es.htm)



- Wood, M. (2013). Hacia la responsabilidad de los donantes en el seguimiento del apoyo presupuestario. Consideraciones políticas y técnicas. *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*, 2(1), Recuperado de <http://ried.unizar.es/index.php/revista/article/viewFile/51/28>
- World Economic Forum. (2011a). *Colombia. The Global Competitiveness Report 2011-2012*. Recuperado de <http://www3.weforum.org/docs/GCR2011-12/CountryProfiles/Colombia.pdf>



# 10

## Anexos

### Anexo 1. Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea - Objetivo de la acción exterior de la UE

**E**n términos normativos, la cooperación para el desarrollo como uno de los ámbitos de la acción exterior de la Unión Europea, define su objetivo principal en el artículo 208 de la versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Este artículo fue modificado, anteriormente era el artículo 117 de la versión consolidada del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (Comunidad Europea, 2002):

1. La política de la Unión en el ámbito de la cooperación para el desarrollo se llevará a cabo en el marco de los principios y objetivos de la acción exterior de la Unión. Las políticas de cooperación para el desarrollo de la Unión y de los Estados miembros se complementarán y reforzarán mutuamente.

El objetivo principal de la política de la Unión en este ámbito será la reducción y, finalmente, la erradicación de la pobreza. La Unión tendrá en cuenta los objetivos de la cooperación para el desarrollo al aplicar las políticas que puedan afectar a los países en desarrollo.

2. La Unión y los Estados miembros respetarán los compromisos y tendrán en cuenta los objetivos que han acordado en el marco de las Naciones Unidas y de otras organizaciones internacionales competentes.



## Anexo 2. El sistema de funcionarios de la Dirección General de Relaciones Exteriores y la Dirección General de Desarrollo

Entre ambas direcciones se mantiene un sistema de funcionarios *desk officers*, el cual consolida la relación constante con las administraciones de los terceros países y permite hacer un seguimiento cercano a la evolución de cada país con los que la Comisión mantiene relaciones. De esta manera, a partir del trabajo de los *desk officers* en estrecha la cooperación con los demás servicios de la Comisión y los estados miembros, se producen los documentos de programación sobre estrategias por regiones y por países Documento Estrategia País (DEP) o *Country Strategy Papers (CSP)*, que reflejan la base de la cooperación europea y buscan una mayor coherencia de la ayuda hacia los sectores más estratégicos.

Esto evidencia una mayor desconcentración de las funciones en las delegaciones de la UE en los países, en el sentido en que obtienen mayor capacidad de gestión a lo largo del ciclo del proyecto. La desconcentración ha convertido a las delegaciones en los auténticos motores de la ejecución de la asistencia exterior, es por esto que los países beneficiarios deben asumir una postura clara pues esta transferencia de responsabilidad de gestión a las delegaciones implica una mayor apropiación del programa o proyecto, y al integrar los recursos recibidos a su presupuesto nacional, en especial luego de haber terminado su ejecución.

Estos documentos constituyen la base de la cooperación de la CE y no solo contienen un diagnóstico de la situación de cada país, sino que también determinan los sectores y zonas geográficas prioritarias para implementar la

asistencia para el desarrollo. En estos DEP, se establece los sectores de intervención comunitaria y se fijan las cantidades globales que la CE invertirá en el país durante el período de validez del documento, actualmente siete años (Rouquayrol y Herrero, 2007). Así mismo, los programas aquí contenidos dan lugar a la programación de los programas de acción anuales (PAA), que contienen las fichas de acción para cada proyecto que ahí se realizará.<sup>47</sup>

## Anexo 3. Lista de instrumentos de acción de la cooperación de la UE

- 1) Instrumento financiación de Cooperación al Desarrollo (ICD) (2007-2013) (Comisión Europea, s. f.) el cual sustituye un conjunto de instrumentos geográficos y temáticos, y se busca en este tomar medidas destinadas a apoyar la cooperación geográfica con los países en desarrollo que figuran en la lista de beneficiarios de la ayuda del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Esta determinación responde a la alineación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), y lo adoptado en el marco general de actuación de la Comunidad en materia de desarrollo, determinado por el Consenso Europeo.
- 2) Instrumento de ayuda Preadhesión (IPA) (Comisión Europea, 2006e) el cual concibe asistencia de la Comunidad a los países

<sup>47</sup> El ciclo de aprobación requiere consultar e informar al Comité que le corresponde, al tiempo que el Parlamento Europeo, en el plazo de un mes, se pronuncia sobre los PAA que realiza la Comisión. De esta manera, durante las primeras fases del proyecto hasta que se define su financiación, ya sea de apoyo presupuestario o de transferencia macroeconómica, estas consultas entre los servicios de la Comisión son un ejercicio continuo.



candidatos y precandidatos a adherirse a la CE y apoya también la cooperación transfronteriza e interregional, así como la integración económica progresiva a la Unión Europea (UE) de los países beneficiarios. El presente reglamento establece los principios básicos que rigen el IEVA, su ámbito de aplicación y la programación de la asistencia.

- 3) El Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA) que va dirigido a los países socios de la PEV y a Rusia, y propone cofinanciación para los procesos de fortalecimiento de la gobernanza y del desarrollo económico y social equitativo.
- 4) Instrumento financiero de cooperación con los países industrializados y otros países y territorios de renta alta (2007-2013) (Comisión Europea, 2006b) que busca favorecer una cooperación reforzada entre la EU y estos con el fin de reforzar el papel y la posición de la UE en el mundo, consolidar las instituciones multilaterales y contribuir al equilibrio de la economía mundial y del sistema internacional.
- 5) Instrumento de estabilidad (Comisión Europea, 2006d) para los de los terceros países buscando contribuir a la preparación y a la reacción ante las crisis de origen natural o humano, así como a la rehabilitación de los países tras una crisis o una situación de inestabilidad.
- 6) Instrumento de ayuda en materia de seguridad y protección nucleares (Comisión Europea, 2007c) prestando financiación para adoptar medidas de seguridad nuclear de terceros países.
- 7) Instrumento financiero para la promoción de la democracia y los derechos humanos en el mundo (Comisión Europea, 2006c) con el fin de contribuir al desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho así como al respeto de los derechos

humanos y de las libertades fundamentales. El instrumento reemplaza a la anterior Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH).

- 8) Instrumento de ayuda humanitaria (Comisión Europea, 1996) para suministrar ayuda de emergencia a las víctimas de catástrofes naturales, conflictos u otras circunstancias extraordinarias comparables.

## Anexo 4. Sistema presupuestal

El MGMP colombiano es un proceso estratégico de proyección y priorización de gasto de cada cuatro años que se revisa anualmente, a través del cual las decisiones presupuestales anuales son conducidas por prioridades de política y disciplinadas por una restricción de recursos de mediano plazo. Su elaboración está a cargo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y se presenta antes del 15 de julio de cada año para aprobación del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes).

El plan financiero (PF) se formula antes del Presupuesto Nacional (PN) por parte del MHCP en coordinación con el DNP, para aprobación del Conpes previo concepto del Consejo Superior de Política Fiscal (Confis), dicho plan como instrumento de planificación y gestión financiera del sector público de mediano plazo proyecta los ingresos, gastos, excedentes, requerimientos y alternativas de financiamiento necesarios para el cumplimiento del PND y la ejecución presupuestal, en concordancia con la política monetaria y cambiaria.

El Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), tiene como objetivo la sostenibilidad de la deuda pública, fijando metas de superávit primario en línea con las metas de deuda, y



establece proyecciones de PIB y recaudación que determinan techos de gasto. Para la elaboración del MFMP, que es elaborado en conjunto entre el MHCP y el DNP, se produce la discusión macro, estimándose los ajustes que son consistentes con el cumplimiento de la meta, dadas las proyecciones de inflación, desempleo, crecimiento (productividad) e inversión, teniéndose en consideración las fuertes restricciones para aumento de gasto corriente que exige la Ley de Responsabilidad Fiscal. Dicho MFMP se presenta a más tardar el 15 de junio de cada año a las comisiones de asuntos económicos del Congreso de la República.

El Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI) contiene los proyectos de inversión clasificados por sectores, órganos y programas. Su monto depende de la meta de inversión fijada en el Plan Financiero y su contenido deberá guardar concordancia con el Plan Nacional de Inversiones, uno de los componentes del PND, con el MFMP y el MGMP. Su elaboración es responsabilidad del DNP en coordinación con MHCP y las secciones presupuestales, para luego ser presentado para aprobación del Conpes todos los 15 de julio de cada vigencia. El POAI tendrá en cuenta los cupos máximos de inversión por sector administrativo y por enti-

dad, acorde con los MFMP y MGMP (artículo 20, Decreto 2844 de 2010).

El Presupuesto Nacional (PN) está dado por el Presupuesto de la Nación y el presupuesto de los establecimientos públicos del orden nacional, se compone según el artículo 11 del Decreto 111 de 1996 de: 1) El Presupuesto de Rentas contendrá la estimación de los ingresos corrientes de la Nación; de las contribuciones parafiscales cuando sean administradas por un órgano que haga parte del Presupuesto, de los fondos especiales, de los recursos de capital y de los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional. 2) El Presupuesto de Gastos o Ley de Apropriaciones. Incluirá las apropiaciones para las ramas Judicial y Legislativa, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil —que incluye el Consejo Nacional Electoral—, los ministerios, los departamentos administrativos, los establecimientos públicos y la Policía Nacional, distinguiendo entre gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y gastos de inversión, clasificados y detallados en la forma que indiquen los reglamentos.



## Anexo 5. Cuadro resumen de las instituciones y los funcionarios participantes en la etapa de identificación, formulación, negociación e implementación bajo el Gobierno Santos y en la etapa cero del APSL en el Gobierno Uribe

Actor	Carácter/alcance	Funcionarios del Gobierno Álvaro Uribe	Funcionarios del Gobierno Juan Manuel Santos
Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional APC-Colombia antes Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional-Acción Social	Responsable de la coordinación de la cooperación internacional que recibe y otorga el país. Así mismo, como se señaló en la sección 3.2.1, APC-Colombia lidera el proceso de coordinación de la etapa de diseño y negociación del DEP con la UE.	Diego Molano Apon-te (2009-2010) director general; Sandra Alzate Ci-fuentes directora de Cooperación Interna-cional (2004-2010) Responsable Escritorio UE (2008-2010)	Diego Molano Apon-te (2010-2011),director general Acción Social, y Sandra Alzate Ci-fuentes, directora de Cooperación Internacional (2010-agosto 2011) Javier Morillo, director encargado (agosto a noviembre de 2011) Catalina Crane, directora encar-gada (nov 2011 a enero 2012) Sandra Bessudo Lion, directora general (enero 2012 a la fecha) Responsable Escritorio UE Funcionario 1 a partir de septiembre de 2010 has-ta 15 de mayo de 2012 Funcionario 2 (15 de mayo a 30 de junio) Funcionario 3 julio de 2012 a abril de 2013 Funcionario 4 (julio a la fecha)
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Tiene la responsabilidad de “Formular, coordinar y evaluar las políticas que promuevan el desarrollo competitivo, equitativo y sostenible de los procesos agropecuarios forestales, pesqueros y de desarrollo rural, con criterios de descentralización, concertación y participación, que contribuyan a mejorar el nivel y la calidad de vida de la población colombiana” (MinAgricultura, s. f.). Tiene la mayor cantidad de responsabilidades en la implementación del Conpes 3675	Andrés Fernández Acosta, ministro (2009-2010)	Juan Camilo Restrepo, mi-nistro (2010-2013) Dirección de Desarrollo Rural Nuevo funcionario, durante el pro-ceso hubo relevo de dos directores Dirección de Cadenas Productivas Dirección de Política Sectorial Coordinación Cadena Láctea Oficina de Cooperación Nuevo funcionario
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	Responsable de liderar las negociaciones de los acuerdos de libre comercio incluido el AC con la UE. Tiene la misión de apoyar la actividad empre-sarial, productora de bienes, servicios y tecnología, así como la gestión turística de las regiones del país” (MinCIT, s. f.), y comparte un importante número de responsabilida-des alrededor del Conpes.	Luis Guillermo Plata Ministro (2007-2010)	Sergio Díazgranados Minis-tro (2010-a la fecha) Dirección de Competitividad En el proceso hubo rele-vo de un funcionario Dirección de Planea-ción y Cooperación

La cooperación internacional para el desarrollo ha avanzado en la última década ajustándose a los retos y necesidades de la realidad cambiante. La coherencia de las políticas con los objetivos de desarrollo, la consolidación de espacios de diálogo y la revisión del enfoque y modalidades para brindar la ayuda, ha favorecido la destinación y ejecución de los recursos, tanto financieros como técnicos, encaminados a la cooperación internacional para el desarrollo.

