



Estudios Políticos

ISSN: 0121-5167

ISSN: 2462-8433

Universidad de Antioquia

Ubaque Mozo, Sebastián; García Perilla, Juan Carlos; Arias Henao, Diana Patricia
La eficacia en la cooperación internacional para el desarrollo. Análisis en
el ámbito local en Colombia tras la firma del Acuerdo de Paz de 2016¹ **
Estudios Políticos, núm. 65, 2022, Septiembre-Diciembre, pp. 272-300
Universidad de Antioquia

DOI: <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n65a10>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=16475146010>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en [redalyc.org](https://www.redalyc.org)

 [redalyc.org](https://www.redalyc.org)

Sistema de Información Científica Redalyc
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso
abierto



Artista invitada

Lia García

De la serie *Álbum de familia II*

Grafito y acrílico sobre papel

66.1 x 48.2 cm

2018



La eficacia en la cooperación internacional para el desarrollo. Análisis en el ámbito local en Colombia tras la firma del Acuerdo de Paz de 2016*

Sebastián Ubaque Mozo (Colombia)**

Juan Carlos García Perilla (Colombia)***

Diana Patricia Arias Henao (Colombia)***

Resumen

Este artículo realiza un análisis sobre las formas de medir la eficacia de la cooperación internacional al desarrollo (CID) en Colombia, tras la firma del Acuerdo de Paz entre el Estado y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia Ejército del Pueblo (FARC-EP). Toma los cuatro principios para la medición de la eficacia de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (AGCED) y hace un examen histórico, descriptivo y crítico de las metodologías con las que se ha medido la eficacia de la CID en el ámbito nacional y cómo estas deben incorporar una evaluación a nivel subnacional que permita conocer realmente el impacto de la CID en el país. Lo anterior puede fortalecer los principios de eficacia o las metodologías para su medición, dando paso a evaluaciones en la esfera subnacional en países con altas tasas de desigualdad interna. Se concluye que, pese a los esfuerzos para cumplir los principios e indicadores de medición de la CID, sigue existiendo una brecha en el cumplimiento de estos, lo cual no refleja el impacto de la eficacia de la cooperación.

* Este artículo es producto del proyecto de investigación INV-EES-3177, *El conflicto del postconflicto: desafíos de la internacionalización*, Facultad de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad, Universidad Militar Nueva Granada, Colombia.

** Profesional en Relaciones Internacionales y Estudios Políticos. Especialista en Gobierno, Gerencia y Asuntos Públicos. Correo electrónico: ubaquemozo@gmail.com

*** Politólogo con énfasis en Gestión Pública. Magíster en Seguridad y Defensa Nacionales. Docente e investigador del programa de Relaciones Internacionales y Estudios Políticos, Facultad de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad, Universidad Militar Nueva Granada, Colombia. Correo electrónico: juan.garcia@unimilitar.edu.co - Orcid: 0000-0002-9620-4635 - Google Scholar: <https://scholar.google.com/citations?hl=es&user=mbPfywkAAAAJ>

**** Abogada. Especialista en Derecho de las Telecomunicaciones. Magíster y doctora en Relaciones Internacionales. Posdoctora en Derecho Público y Seguridad. Docente investigadora de la Facultad de Derecho y de la Facultad de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad, Universidad Militar Nueva Granada, Colombia. Correo electrónico: diana.arias@unimilitar.edu.co - Orcid: 0000-0002-4289-5186 - Google Scholar: <https://scholar.google.com/citations?hl=es&user=9j75nBsAAAAJ>

Palabras clave

Relaciones Internacionales; Cooperación Internacional para el Desarrollo; Evaluación de la Eficacia, Acuerdo de Paz; Posconflicto; Colombia.

Fecha de recepción: octubre de 2021 • **Fecha de aprobación:** septiembre de 2022

Cómo citar este artículo

Ubaque Mozo, Sebastián; García Perilla, Juan Carlos y Arias Henao, Diana Patricia. (2022). La eficacia en la cooperación internacional para el desarrollo. Análisis en el ámbito local en Colombia tras la firma del Acuerdo de Paz de 2016. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 65, pp. 272-300. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n65a10>

Effectiveness in International Cooperation for Development. Analysis at the Local Level in Colombia

Abstract

This paper analyzes the ways of measuring the effectiveness of International Development Cooperation (CID) in Colombia, following the signing of the Peace Agreement between the State and the Revolutionary Armed Forces of Colombia - People's Army (FARC-EP). It takes the four principles for measuring the effectiveness of the Global Partnership for Effective Development Co-operation (GPEDC) and makes a historical, descriptive, and critical review of the methodologies used to measure the effectiveness of CID at the national level and how these should incorporate an evaluation at the subnational level that allows to really grasp the impact of CID in the country. This may strengthen the principles of effectiveness or the methodologies for its measurement, giving way to evaluations at the subnational level in countries with high rates of internal inequality. It is concluded that, despite efforts to comply with the principles and measurement indicators of the CID, there is still a gap in compliance with them, which does not reflect the impact of cooperation effectiveness.

Keywords

International Relations; International Development Cooperation; Evaluation of Effectiveness; Peace Agreement; Post-Conflict; Colombia.

[273]

Introducción

Para desarrollar el análisis de la eficacia de la cooperación internacional para el desarrollo (CID) en el ámbito subterritorial en el Estado Colombiano, este artículo toma los cuatro principios de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (AGCED): la apropiación de las prioridades, el enfoque en resultados, las alianzas incluyentes para el desarrollo y la transparencia y responsabilidad compartida y describe los procesos de medición y las estrategias desarrolladas por los diferentes gobiernos en escala nacional y local para maximizar la eficacia de la CID.

Por lo anterior, este texto i) describe el proceso histórico y, por ende, cambiante de la noción del desarrollo humano comprendido por parte del sistema internacional y adoptado en Colombia, lo cual es determinante porque modifica las formas de ofrecer y recibir la ayuda; ii) detalla la importancia histórica de la cooperación para el desarrollo en Colombia; iii) explica los cuatro principios para maximizar la eficacia en la cooperación internacional de la AGCED; iv) hace un análisis cualitativo en la esfera subnacional de la eficacia de la ayuda en Colombia tras la firma del Acuerdo de Paz entre el Gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP).

La presente investigación tiene un enfoque hermenéutico, cualitativo, descriptivo y crítico; asimismo, hace una revisión de fuentes de información secundaria y esboza algunas conclusiones de los elementos y las acciones que se pueden mejorar en el marco de la evaluación de la eficacia en la CID en Colombia.

Este artículo contribuye a i) desarrollar nuevos principios o indicadores para el estudio en la esfera subnacional por parte de la AGCED; ii) evaluar los avances y necesidades en Colombia para maximizar la eficacia de la CID; y iii) continuar evaluando la implementación del Acuerdo de Paz a partir de la CID.

1. Comprensión histórica del desarrollo humano para el sistema internacional

La comprensión del *desarrollo humano* en el sistema internacional ha estado sujeto a un marco de reinterpretación constante desde 1950 hasta la actualidad. La incorporación del enfoque diferencial, la narrativa

[274]

incluyente y el modelo de entendimiento de integralidad que transforma la comprensión del desarrollo desde una visión puramente economicista —teorías desarrollistas— en la mitad del siglo xx, en el que el crecimiento industrial y los indicadores macroeconómicos como el producto interno bruto (PIB) definen el estado del progreso estatal y social, transita paulatinamente, en la década de 1980, a las teorías del desarrollo humano, en las que las capacidades, las libertades, el afianzamiento institucional, la conservación ambiental, la salud y, en general, el mejoramiento integral en la calidad de vida se establecen como aspectos imprescindibles para medir el desarrollo humano.

En 1990 se publicó el primer informe sobre el desarrollo humano (UNDP, 1990), el cual dio un giro no solo holístico sino tangible para entender y mejorar la calidad de vida de la sociedad desde los diferentes ámbitos que componen al ser humano, ya que concibe el progreso de los Estados y sus comunidades más allá de los indicadores macroeconómicos, dando mayor relevancia al empleo, la redistribución y la satisfacción de las necesidades básicas de los individuos.

Con esta nueva variable en el escenario de la cooperación internacional, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) consolida una visión del desarrollo que se caracteriza por dos dimensiones: i) involucra la necesidad de mejorar las capacidades humanas, tales como una vida en búsqueda de brindar y adquirir conocimientos; y ii) menciona la creación de condiciones para el desarrollo humano dirigidos a la participación en la vida política, la sostenibilidad ambiental, la seguridad humana y de derechos fundamentales, y la igualdad de género. Estas dos dimensiones se basan en el aporte de Amartya Sen (2000)¹ que afirma que las fuentes de la ausencia de libertad son la pobreza y la tiranía, las oportunidades económicas escasas, las privaciones sociales sistemáticas, la falta de servicios públicos y la intolerancia (p. 14). Este enfoque permitiría la construcción de los Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM) y, más adelante, de la actual Agenda 2030 junto a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), un enfoque teórico impulsado desde las instituciones multilaterales y que convergen en cambios sustanciales para la comprensión del *desarrollo humano*.

[275]

¹ Premio Nobel de Economía y precursor del enfoque de desarrollo humano que analiza las capacidades humanas y la libertad.

El 8 de septiembre del 2000, en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York, 189 Estados firmaron la Declaración del Milenio, que recogía ocho grandes objetivos y veintiún metas. Los ODM dejaron grandes lecciones para el tránsito en la noción del desarrollo hacia la Agenda 2030, ya que se concibieron con un enfoque de arriba hacia abajo, con metas exclusivamente cuantitativas y de corto plazo que no recogían las luchas que se afrontaban en todos los territorios.

El paso a los ODS, los cuales incluyeron la acción por el clima, la vida submarina, los ecosistemas terrestres y la energía asequible y no contaminante dio el primer paso para la deconstrucción antropocentrista sobre el desarrollo (PNUD, s. f.). Se pasa así de una política de ayuda a una política de desarrollo sostenible que toma en consideración las oportunidades y opciones de desarrollo de los Estados.

De esta forma, desde el siglo xx se ha ido repensando la noción del desarrollo para el ser humano, desde las visiones economicistas, pasando al enfoque de desarrollo humano y deconstruyendo su visión antropocentrista para entender que toda relación con los seres vivos no humanos, los diferentes ecosistemas, la innovación y su proceso de inclusión y acceso deben ser entendidos como aspectos centrales en dichas nociones; igualmente, se han incluido nuevos enfoques desde distintos grupos poblacionales como las mujeres indígenas, colectivos feministas, grupos Lesbianas, Homo- sexuales, Bisexuales, Transexuales, Intersexuales, Queer y Asexuales (LGTBIQA), personas que habitan el campo, afrodescendientes, comunidades epistémicas, ambientalistas y sociedad en general. Lo anterior es determinante en el entendido de que existen formas alternativas para entender las nociones sobre el desarrollo humano.

2. La cooperación para el desarrollo en Colombia tras la firma del Acuerdo de Paz

El *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* —en adelante, Acuerdo de Paz— firmado en 2016 entre el Gobierno colombiano y las FARC-EP (Gobierno y FARC-EP, 2016) cambió las prioridades en materia de CID para Colombia y su entendimiento sobre el desarrollo humano. Se afirma que en la actualidad se desarrollan dos agendas para la cooperación en el país: una corresponde a lo acordado entre el Gobierno colombiano y las FARC-EP, y la segunda con

[276]

respecto a la implementación y progreso de los ODS (Herrera, González y Mesa, 2017), las cuales son complementarias.

En un estudio desarrollado entre 1995 y 2015 (García y Casadiego, 2021), el cual tomó 85 proyectos exitosos de asistencia oficial para el desarrollo implementados en Colombia para la consolidación de la paz, mostró que la comunidad internacional es un actor clave en la promoción, el establecimiento y el mantenimiento de la paz en las regiones afectadas por el conflicto armado a través de la cooperación en alguna de estas tres categorías: centrada en la asistencia para el desarrollo (68%), la ayuda humanitaria (21%) y transición (11%).

Las dos primeras categorías fueron prioritarias en la presidencia de Juan Manuel Santos (2010-2018). Durante su gobierno hubo dos cambios sustanciales en materia de CID: se internacionalizó la solución del conflicto armado interno por vía negociada y se diversificó la agenda de política exterior, impactando en la modificación de la ayuda (Sánchez y Campos, 2019).

En relación con la primera variable, el gobierno de Santos retomó la confianza de los países europeos, obteniendo su respaldo en las negociaciones de La Habana con las FARC-EP, además de aumentar los flujos de CID en el marco del posconflicto. Colombia se alineó a los programas de la Ayuda Oficial al Desarrollo y trabajó en coordinación con organismos multilaterales para crear fondos destinados al posconflicto.

[277]

Respecto a la segunda variable, Colombia diversificó la agenda de política exterior y su impacto en la gestión de la ayuda: i) creció de manera exponencial frente a los acuerdos comerciales, pasando de 8 a 10 acuerdos con 62 países y 15 instrumentos de promoción y protección de inversiones; ii) el Estado colombiano redireccionó la estrategia militar para terminar el conflicto armado, pasando de acuerdos bilaterales con países socios a ser el primer país de la región en adherirse a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), lo que conllevó a diversificar las ayudas de cooperación internacional con los diferentes países, ampliando la visión de la seguridad nacional; y iii) pasó en 2013 a ser un país de renta media alta y en 2018 a firmar el acuerdo de adhesión para ingresar a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), lo que mejoró la confianza y estabilidad ante los países donantes de CID (Borda y Gómez, 2017).

En materia de recepción de CID, Colombia tiene una categoría singular al ser un país de renta media alta y miembro oficial de la OCDE, pero con una condición especial por sus altas tasas de desigualdad interna y su condición de Estado en transición a la paz, que además afronta una de las oleadas de migrantes en condición de vulnerabilidad más alta de la historia mundial (véase tabla 1).

Tabla 1. Ayuda Oficial al Desarrollo en países de América Latina
(Total neto millones de dólares).

País	2016	2017	2018	2019	2020
Colombia	627.93	712.8	770.54	948.4	1084
Brasil	450.04	356.4	375.36	323.3	325.3
Bolivia	201.62	221.2	229.9	178.2	173.2
Perú	327.07	300.4	294.6	317.7	339.5
Paraguay	65.23	64.1	59.55	60.8	63.6
Nicaragua	149.5	143.6	140.1	112.8	106.4
México	249.6	324.7	400.9	308.9	351.5
Honduras	197.6	205.4	270.7	241.3	207.7
Ecuador	122.2	108.3	143.3	164.8	150.0
Haití	664.4	651.1	590.7	416.0	452.9

Fuente: elaboración propia a partir de OECD (s. f.).

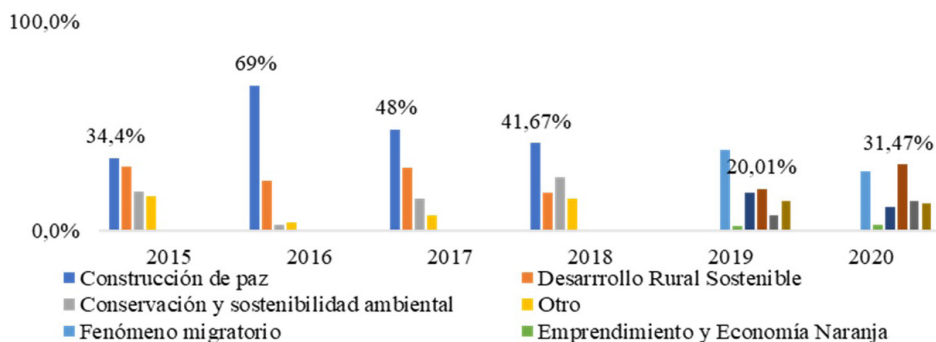
Como se evidencia en la tabla 1, los altos flujos de CID en Colombia superan a todos los países de la región. En 2018 Colombia se convirtió en el principal receptor de CID por las olas migratorias desde Venezuela que entre 2016 y 2017 aumentaron 651% (Migración Colombia, 2021) y la implementación del Acuerdo de Paz, lo que conllevó a recibir más recursos de CID.

Desde la construcción de la *Hoja de Ruta de la Cooperación Internacional 2015-2018*, liderada por la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional (APC, 2015) en Colombia la gestión de recursos de CID se orienta a alinear las estrategias de desarrollo internas con la visión de los ODS.

La destinación de los recursos de CID después de la firma del Acuerdo de Paz se priorizó entendiendo las líneas temáticas establecidas en la Hoja de Ruta ya mencionada y la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional (ENCI) 2019-2022 (APC, 2019a). La primera priorizó tres objetivos estratégicos acordes a las prioridades nacionales de la época: i) construcción de Paz, ii) desarrollo rural sostenible y iii) conservación y sostenibilidad ambiental. La segunda priorizó cinco áreas temáticas: i) estabilización territorial, ii) desarrollo rural, iii) conservación y sostenibilidad ambiental, iv) emprendimiento y economía naranja y v) fenómeno migratorio.

Cómo se observa en la gráfica 1, la construcción de paz como tema central de la CID disminuyó en el total de recursos asignados de 69% en 2016 a 41% en 2018. Para 2019 dejó de ser la prioridad en materia de CID y el fenómeno migratorio se constituyó en la primera destinación de recursos de cooperación para el país.

Gráfica 1. Distribución de la cooperación internacional por líneas temáticas priorizadas, 2015-2020.

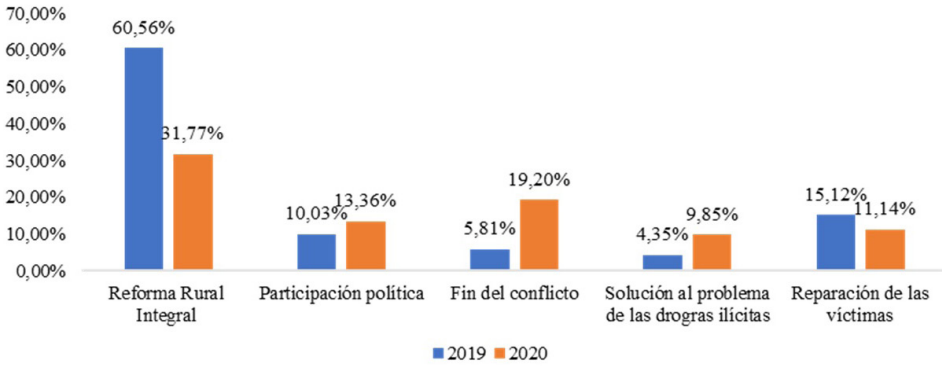


Fuente: elaboración propia a partir de APC (2016; 2017; 2018; 2019b; 2020b; 2021b).

En el mismo orden, entre 2019 y 2020 la proporción de aportes a la estabilización territorial —como denominó el gobierno de Iván Duque (2018-2022) a la implementación del Acuerdo de Paz— siguió disminuyendo, pasando de 39,3% y 38,57%. Además, la Reforma Rural Integral ha sido el punto del Acuerdo de Paz con mayor proporción de recursos asignados, aunque registra una disminución de aproximadamente 29% entre 2019 y 2020. El punto sobre las víctimas del conflicto presentó

también una disminución de 4%. Mientras tanto, la contribución a los puntos del Acuerdo de Paz como participación política, fin del conflicto y solución al problema de las drogas ilícitas presentaron un incremento en la asignación de recursos (véase gráfica 2).

Gráfica 2. Contribución de la cooperación internacional al PMI por puntos del Acuerdo de Paz.



Fuente: elaboración propia a partir de APC (2019a).

[280]

Esta destinación en los flujos de la CID se relaciona con: i) las prioridades del gobierno Duque plasmadas en el Plan Nacional de Desarrollo Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad (DNP, s. f. c) y la ENCI (APC, 2019b), las cuales tuvieron un impacto significativo en la reforma rural; y ii) que las instituciones temporales de carácter autónomo al Gobierno nacional que se crearon en el marco del conflicto, como la Jurisdicción Especial de Paz (JEP), fueron las que sostuvieron la implementación del Acuerdo de Paz entre 2018 y 2022.

Cabe destacar que, si bien los instrumentos de planeación para el desarrollo nacional junto con la ENCI están alineados con los ODS, su planeación tiene un enfoque de políticas públicas *top-down*, es decir, pensado desde la tecnocracia estatal para desarrollar los territorios, y no *bottom-up*, aprovechando instrumentos de planeación creados en el marco del Acuerdo de Paz para el desarrollo territorial como los Planes de Acción para la Transformación Territorial (PATR) o los Pactos Municipales para la Transformación Regional (PMRT).

Aun así, las zonas con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) han tenido un papel protagónico después de la firma del Acuerdo de Paz. En 2019, participaron en 20% de los recursos de CID gestionados en el ámbito nacional y en 2020 en 18%. Adicionalmente, 59,04% de los recursos asignados a las zonas PDET en 2020 estuvieron alineados con la ejecución del Plan Marco de Implementación (APC, 2020a; 2021a).

3. La eficacia de la cooperación internacional para el desarrollo

Este apartado analiza los cambios históricos que ha tenido la eficacia, tanto en sus principios como en sus herramientas de medición, para entender el impacto de la CID. Por lo tanto, hace una revisión de los cinco FAN, concebidos como espacios de diálogo entre diferentes actores del sistema internacional, quienes definen lo que se entiende como una cooperación realmente eficaz, solucionando, entre otros, los siguientes desafíos: que diferentes países socios no financien los mismos programas de desarrollo en una escala mayor al valor total del proyecto; evaluar las necesidades más urgentes de cada país receptor y los impactos que se esperan alcanzar de manera previa con la cooperación prestada; y mejorar los flujos y transferencias de la ayuda (AGCED, s. f.).

[281]

Es por ello por lo que la eficacia de la CID ha constituido uno de los cimientos fundamentales para el desarrollo humano en los últimos años, exigiendo concentrarse no solo en cuánta ayuda se entrega, sino en el impacto de esta sobre las condiciones de desarrollo del país receptor.

El FAN I, desarrollado en Roma, redefinió los factores que integran la CID, enfatizando particularmente en la armonización de la ayuda como principio para fortalecer la eficacia (Comité para el Desarrollo, 2003, 24-25 de febrero).

La Declaración de París, producto del FAN II, celebrado en 2005, replanteó el modelo de cooperación y los criterios para la eficacia, ampliando las consideraciones en torno a la necesidad de que la ayuda entregada fuera evaluada a través de sistemas de información pública y la definición de cinco principios con sus respectivos indicadores para maximizar y evaluar el avance en materia de eficacia: i) apropiación, ii) alineación, iii) armonización, iv) gestión orientada a resultados y v) mutua responsabilidad (Foro de Alto Nivel, 2005, 28 de febrero-2 de marzo).

El FAN III, desarrollado en Accra en 2008, concluyó en la necesidad de acelerar y profundizar la aplicación de los principios dado el lento ritmo de progreso de los compromisos adquiridos en los foros anteriores (Foro de Alto Nivel, 2008, 2-4 de septiembre).

Basados en los logros de estos encuentros, el FAN IV, desarrollado en Busan en 2011, reconfiguró el concepto de ayuda eficaz a la cooperación de acuerdo con el enfoque y la comprensión holística del desarrollo, reconocida internacionalmente. De esta forma, se reestructuraron los principios de París, centrándose en: i) apropiación de las prioridades, ii) enfoque en resultados, iii) alianzas incluyentes para el desarrollo, iv) transparencia y responsabilidad compartida (Alianza de Busan, 2011, 29 de noviembre-1.º de diciembre).

Los FAN decidieron crear la AGCED, integrada por 86 Estados, cuyo objetivo es que a través de estos principios y de una serie de indicadores los países receptores de la ayuda mejoren el desarrollo de sus territorios. Para esto, los programas deben estar alineados con los ODS y con los documentos de gestión y financiación para el desarrollo del país receptor. Colombia hace parte de esta Alianza, pone en práctica estos principios y ha participado en las evaluaciones —denominadas rondas de monitoreo— para continuar mejorando la eficacia de la CID (GPEDC, s. f.).

En la II Reunión de Alto Nivel de la AGCED se ratificaron los principios con el fin de «aumentar al máximo la eficacia de todas las formas de cooperación para el desarrollo, para el beneficio de las personas y el planeta, con prosperidad y paz» (AGCED, 2016, p. 10); incorporando, además, la priorización de acciones respecto a la igualdad de género y la juventud y estableciendo el marco de monitoreo como un instrumento esencial para el seguimiento y examen mundial de la implementación de los ODS y de los propósitos de la eficacia.

4. Análisis de los principios de la eficacia de la cooperación para el desarrollo durante el Acuerdo de Paz en Colombia

Este apartado realiza un análisis de la eficacia de la CID en Colombia tras la firma del Acuerdo de Paz, para lo cual toma los cuatro principios de monitoreo de la AGCED para realizar un estudio cualitativo del impacto en la esfera subnacional en el Estado colombiano a partir de

2016. Considerando lo anterior, es importante relacionar los indicadores utilizados para la medición de principios de eficacia de la CID.

Cuadro 1. Indicadores por principio para la eficacia en la cooperación internacional para el desarrollo.

Principio	Indicador
Enfoque en resultados	• Los países fortalecen sus marcos de resultados nacionales. • Los socios para el desarrollo usan los marcos de resultados de los países.
Apropiación	• La cooperación al desarrollo es previsible (anual). • La cooperación al desarrollo es previsible (a mediano plazo). • Calidad de los sistemas de gestión de las finanzas públicas de los países. • Los socios para el desarrollo usan los sistemas nacionales. • La ayuda está desligada.
Alianzas incluyentes	• Calidad del diálogo público-privado. • Las organizaciones de la sociedad civil actúan en un entorno que potencia su participación y contribución al desarrollo.
Transparencia y responsabilidad compartida	• Se hace pública información transparente sobre la cooperación al desarrollo. • La responsabilidad mutua entre los actores de cooperación al desarrollo se potencia mediante evaluaciones incluyentes. • La cooperación al desarrollo se incluye en presupuestos sujetos a control parlamentario. • Los gobiernos dan seguimiento público a las asignaciones para la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer.

Fuente: elaboración propia a partir de AGCED (2018).

Teniendo en cuenta los indicadores expuestos, a continuación se realiza un análisis de su cumplimiento en Colombia y de la existencia de brechas entre la evaluación nacional y la subnacional, lo que permite realizar un examen más detallado de la eficacia de la CID en Colombia.

4.1 Enfoque de resultados

El principio de enfoque de resultados entiende la eficacia de la CID cuando los actores socios de la ayuda alinean su financiamiento con los

instrumentos de planificación, gestión y financiación que han creado los países receptores como estrategias para el desarrollo de sus territorios y cuando estos instrumentos se encuentran fortalecidos al interior del país. Para este fin, el enfoque de resultados es calculado a partir de dos indicadores; el primero mide la existencia y el fortalecimiento de uno o más marcos de resultados establecidos en el país, mientras el segundo, en línea con el indicador 17.15.1 de los ODS,² mide en el ámbito estratégico y de programas la alineación de los socios para el desarrollo con los marcos de resultados definidos por los países, «así como su progresiva dependencia de las estadísticas y sistemas de monitoreo y evaluación de los propios países [...]» (AGCED, 2018, p. 50). Dichos marcos definen el modo en que el Gobierno establece sus prioridades de desarrollo esperados y los respectivos sistemas para su monitoreo y evaluación.

En Colombia, la planificación se realiza en función del desarrollo y del ordenamiento territorial. Para ambos existen escalas municipales, departamentales, distritales y nacionales. La planificación para el desarrollo es de corto plazo —cuatro años—, mientras la de ordenamiento es de mediano y largo plazo —doce años—. Si bien Colombia ha avanzado significativamente en el uso de instrumentos de planeación para el desarrollo o marcos de resultados que orienten la toma de decisiones y la gestión de recursos en los ámbitos nacional y subnacional, existe una fuerte desconexión entre los instrumentos de planeación para el desarrollo y los de ordenamiento territorial.

A pesar de que la planeación del ordenamiento territorial es crucial en la lógica del desarrollo urbano-rural del Estado colombiano, los criterios de priorización para el financiamiento de la CID están orientados por los instrumentos de planeación para el desarrollo, que en su mayoría obedecen a criterios políticos cambiantes cada cuatro años.

El PND se constituye como el instrumento formal y legal de planificación para el desarrollo de corto plazo en el ámbito nacional, el cual recoge los objetivos, metas e indicadores que priorizan los diferentes gobiernos durante su periodo de mandato. En el mismo orden, las entidades

² Como parte del ODS 17, el indicador 17.15.1 de los ODS mide el grado de utilización de los marcos de resultados y las herramientas de planificación de los propios países por los proveedores de cooperación para el desarrollo.

territoriales elaboran y adoptan sus respectivos Planes de Desarrollo Territorial (PDT) con la misma periodicidad, articulándose con el PND (Constitución Política de Colombia, art. 339).

En consonancia con el primer indicador, además del PND, en Colombia es posible constatar la existencia de herramientas como los Planes de Acción y los Planes Indicativos Cuatrienales para monitorear el avance del PND, y los esfuerzos cada vez más significativos del Departamento Nacional de Planeación (DNP) por establecer herramientas para la estructuración y seguimiento de documentos técnicos de planeación en el ámbito territorial.³

Aunque en el ámbito constitucional se establece la vinculación necesaria entre la estrategia nacional de desarrollo y los instrumentos subnacionales para el desarrollo, en la práctica:

Muchos municipios no cuentan con las capacidades adecuadas para diseñar sus planes de desarrollo y no cuentan con datos suficientes sobre las necesidades de infraestructura o las relaciones entre lo rural y urbano. Muchos PDT no tienen objetivos claros con indicadores adecuados lo que también dificulta el proceso de evaluación (OCDE, 2016, p. 13).

[285]

Si bien, los informes sobre gobernanza multinivel (OCDE, 2016) y pública (OCDE, 2019) han señalado la falta de alineación entre los PDT y los instrumentos de planificación, gestión, financiación y financiamiento, el DNP ha avanzado en diferentes estrategias para que los PDT, en especial de municipios con menor capacidad técnica para su formulación, cuenten con herramientas que permitan alinear los PDT al PND, al Marco Fiscal de Mediano Plazo y a los demás instrumentos de gestión y financiación.

Lo anterior reviste trascendental importancia si se considera que la firma del Acuerdo de Paz supuso la incorporación del enfoque de posconflicto y construcción de paz en los marcos de resultados nacionales y territoriales. En el ámbito nacional, los PND han vinculado, aunque con intensidades diferentes, pilares asociados al proceso de construcción de paz. En los ámbitos departamental y municipal, los planes de desarrollo vinculan

³ Es importante destacar el kit de planeación territorial, una herramienta digital que le permite a todos los municipios del país estructurar sus PDT para que se articulen con todos los documentos de ordenamiento, financiación y de planeación nacional (DNP, s. f. a).

la implementación del Acuerdo de Paz en diferentes grados de prioridad de conformidad con la afectación del conflicto armado, las necesidades suscitadas a partir de la firma del Acuerdo de Paz y las prioridades de corto plazo de los gobiernos de turno.

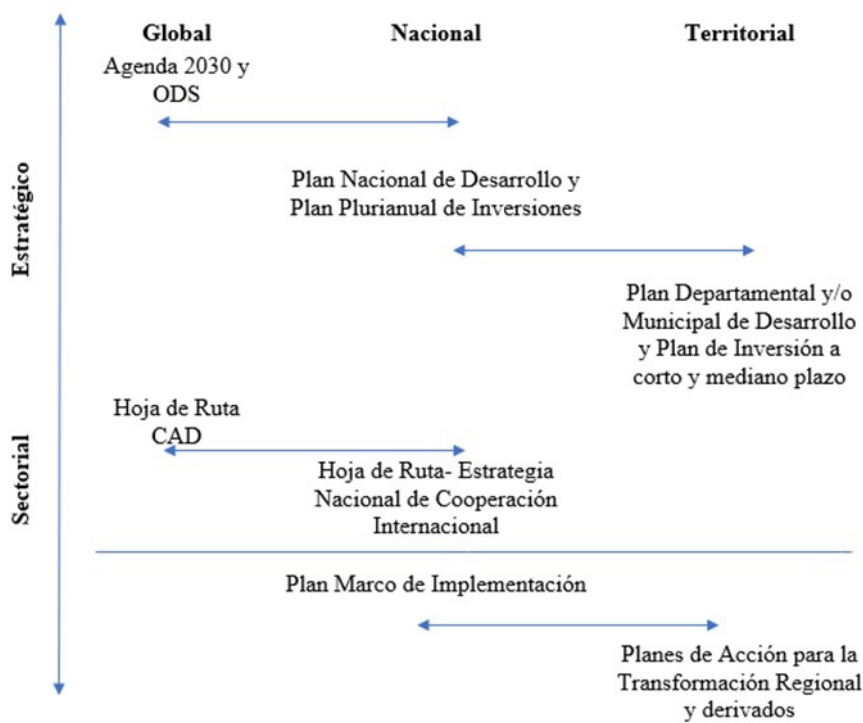
Los PATR en los territorios PDET adquieren un valor fundamental, ya que son los instrumentos de planeación territorial y participativa con vínculo directo a la implementación del Acuerdo de Paz y la materialización de condiciones de desarrollo de acuerdo a las necesidades de los ciudadanos, y deben alinearse con el PND, los instrumentos de ordenamiento territorial —Plan de Ordenamiento Territorial (POT), Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) y Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT)—, los Planes Municipales Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA) y demás instrumentos de planificación y ordenamiento para el cumplimiento del Acuerdo de Paz.

Asimismo, los PATR en su relación con la CID se articulan con los ODS a través de los instrumentos de planeación nacional de corto y mediano plazo, como el PND, la ENCI y el Plan Marco de Implementación (véase gráfica 3). Los dieciséis PATR contemplan ocho pilares temáticos que orientan los temas priorizados para el desarrollo de los municipios PDET, guían la inversión de los recursos y permiten que los socios se alineen con las prioridades establecidas para el desarrollo (ART y Colombia Renace, s. f.). Sin embargo, dada la debilidad institucional y las precarias condiciones de implementación del Acuerdo de Paz, esta lógica integral aún no se encuentra presente en todos los territorios PDET.

En relación con el segundo indicador, de acuerdo con la ENCI: «las demandas de CID del país deben responder a las principales apuestas, tanto del gobierno nacional como de los gobiernos locales. Esto garantizará que los apoyos recibidos están contribuyendo al logro de las metas de desarrollo y a los esfuerzos presupuestales y técnicos de las entidades» (APC, 2019a). Al menos formalmente, se establece que las necesidades identificadas para la atención a partir de proyectos de CID deben «responder a las prioridades del país en el marco de la Agenda 2030 y los ODS, el PND 2018-2022, con sus pactos, la ENCI y los PDT» (APC, 2021b, p. 5). De esta forma, la APC reconoce la importancia de la alineación entre los objetivos de desarrollo del país y de los territorios, y la ayuda gestionada como factor clave para su eficacia.

[286]

Gráfica 3. Alineación de instrumentos de planeación para la gestión de proyectos de Ayuda Oficial al Desarrollo.



Fuente: elaboración propia.

En efecto, la APC ha procurado estandarizar los mínimos que deben cumplir los proyectos de CID, vinculando el cumplimiento de los principios de la eficacia en su formulación. Para dar cumplimiento a esta premisa, tanto en la formulación como en el seguimiento, se identifica el aporte y la alineación de cada proyecto con: i) uno o más ODS, ii) una prioridad de la Hoja de Ruta de Cooperación Internacional o la ENCI del periodo respectivo, iii) una de las líneas del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), iv) un pacto o programa del PND y v) un sector de gobierno (véase gráfica 3).

De esta forma, se pretende que los recursos de CID gestionados en Colombia se alineen de manera significativa con las necesidades identificadas en los instrumentos de planeación, principalmente en el ámbito nacional. Sin embargo, en la práctica, el ámbito territorial aún necesita de garantías de alineación más explícitas entre las demandas ciudadanas y los recursos

que contribuyan a la mayor eficacia de la ayuda gestionada, particularmente en los territorios más afectados por el conflicto armado, cuya definición de prioridades de desarrollo todavía carecen de capacidades institucionales para su formulación, evaluación y seguimiento, limitando la orientación autónoma y efectiva de las intervenciones de CID en el ámbito territorial.

4.2 Apropiación de las realidades

El segundo principio parte del reconocimiento de que cada país tiene la responsabilidad de su propio desarrollo económico y social, y de la centralidad de las prioridades de desarrollo sobre el ejercicio de la CID. Así, se enfoca en el monitoreo de i) la previsibilidad anual y ii) la previsibilidad a mediano plazo de la cooperación, iii) la calidad de los sistemas de gestión de finanzas públicas, iv) el uso de sistemas nacionales por parte de los socios y v) la ayuda desligada.

Frente a la previsibilidad anual y de mediano plazo, los países socios para el desarrollo fijan unos recursos para cooperar con anticipación y estos deben coincidir con lo girado a los países receptores. De tal modo se determina que no existan déficits de financiación ni sobregiros que no sean reportados o solicitados (AGCED, 2018).

[288]

Frente a la calidad de los sistemas de gestión de finanzas públicas, evalúa que los Estados tengan información presupuestaria de manera pública y que se haga una correcta rendición de cuentas por parte del Gobierno nacional y los gobiernos locales. Durante el gobierno Santos, en 2017, Colombia tuvo una significativa adhesión a la declaración de Estado Abierto (Comisión Nacional de Moralización, 2017). Igualmente, el PND 2018-2022 (DNP, s. f. c) contemplaba un capítulo completo para acoger el Estado Abierto en todos los órganos del poder público. Si bien los reportes en el ámbito nacional han sido claros desde 2017, existe una amplia brecha en la esfera subnacional para adherir los principios de rendición de cuentas, transparencia, integridad y participación.

En el informe sobre gobernanza pública (OCDE, 2019) se destaca el estudio de las iniciativas de gobierno abierto incluidas en los planes de desarrollo departamental, realizado por la Red de Iniciativas para la Gobernabilidad, la Democracia y el Desarrollo Territorial (Red Rinde), la sección colombiana de Transparencia Internacional y el Proyecto anticorrupción y transparencia de la Unión Europea en Colombia (ACTUE).

El estudio encontró que de 76 iniciativas incluidas en los planes y en los sitios web de los departamentos, solo 17 se catalogaron como «viables» con respecto a la disponibilidad de presupuesto y de oficinas competentes, entre otros motivos. El estudio subraya que una de las causas de la falta de presupuesto es la escasa voluntad política para fomentar el gobierno abierto en algunos de los departamentos analizados (p. 27). Igualmente, no se encuentra en municipios de quinta y sexta categoría en Colombia información respecto a la inclusión de reportes de rendición de cuentas y gobierno abierto que mejoren la confianza de las sociedades en sus instituciones.

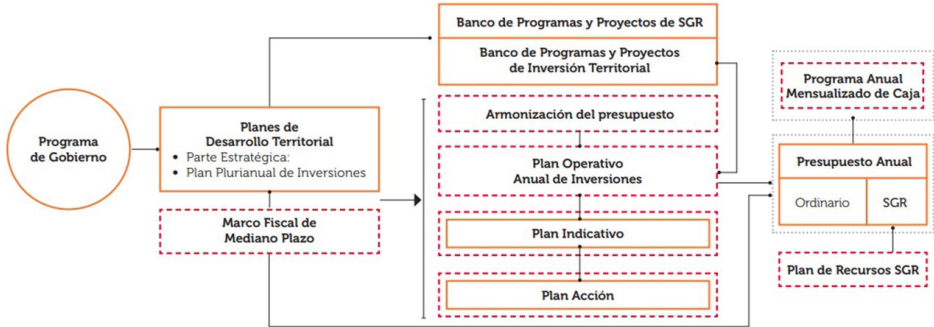
Respecto al indicador referido al uso de sistemas nacionales por parte de los socios, se busca que sea mediante los instrumentos de planeación territorial que los países socios puedan aportar y reportar las ayudas y no que traigan sus propios instrumentos de gestión y evaluación. Este indicador recoge la necesidad de los países y las entidades territoriales de poseer sistemas y procedimientos robustos para la incorporación y ejecución presupuestaria de los recursos que ingresan a través de los sistemas de gestión financiera de los socios de la ayuda, y que se ejecutan mediante una planificación consecuente con las herramientas de planeación previstas autónomamente por el país o la entidad territorial receptora (AGCED, 2018)

[289]

El Sistema Presupuestal Territorial de Colombia parte de la planificación de objetivos para el desarrollo de un territorio a través del PDT. Para ello se inicia con un balance presupuestal entre los gobiernos denominado armonización presupuestal. Este permite conocer los proyectos que se encuentran en ejecución y cómo se continúan con los objetivos del PDT. Con este paso realizado, la entidad territorial formula un Plan Indicativo donde se definen diferentes indicadores y metas que se esperan cumplir durante el periodo de gobierno (DNP, s. f. a). A partir de allí se formula a través de diferentes instrumentos del Sistema Presupuestal Territorial una planificación para que en el corto y mediano plazo sea posible desarrollar un registro de ingresos y gastos detallados en programas, indicadores y metas concretas por cada año de gobierno. Dentro de estos instrumentos se debe alcanzar el presupuesto anual en el cual se registran los recursos de cooperación internacional, los cuales se entienden de capital, al no ser ingresos esperados de manera recurrente. Allí se debe dejar claro la cantidad de recursos que ingresan a la entidad territorial, el proyecto con el que se relaciona del PDT, el programa al que se asigna el recurso del

Banco de Programas y Proyectos de Inversión Territorial y los impactos que deben alcanzar dentro de la vigencia fiscal y la destinación para los años siguientes, si es el caso.

Gráfica 4. Sistema territorial para la gestión pública.



Fuente: tomado de DNP (s. f. e).

Vale la pena resaltar que tanto para el presupuesto nacional como el de las entidades territoriales se exige tener un Marco Fiscal de Mediano Plazo, mediante el cual se prevén los recursos proyectados a diez años, lo que permite información de las metas de superávit primario junto al nivel de deuda pública y un análisis de su sostenibilidad; las acciones y medidas específicas y los cronogramas en los que se sustenta el cumplimiento de las metas; un informe de resultados fiscales y el cumplimiento de las metas fijadas en la vigencia anterior; una relación de los pasivos exigibles y de los pasivos contingentes que pueden afectar la situación financiera de la entidad territorial; y el costo fiscal de los proyectos de ordenanza o acuerdo sancionados en la vigencia fiscal anterior (DNP, s. f.a). Es decir, una guía que tienen las entidades territoriales para la ejecución del presupuesto anual y que sobrepasa, a diferencia de los otros instrumentos, el corto plazo de planeación de presupuesto en Colombia.

Según el informe anual de la OCDE (2016) sobre gobernanza multinivel: «no hay una relación directa entre la planificación y la elaboración del presupuesto subnacional. Los planes de desarrollo locales no están conectados con el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP), ni con los presupuestos anuales. [...] menos del 30% de los gobiernos subnacionales desarrollan dichos MGMP» (p. 13).

De esta forma, es determinante para el Estado colombiano buscar una alineación entre los instrumentos de planeación para el desarrollo territorial y los de financiación. Los PDT deben estar sujetos a las previsiones de los MGMP o no deberían ser aprobados.

Por otro lado, y en función del cuarto indicador, es imperativo reconocer que Colombia sigue consolidando a través del DNP el Sistema de Información para la Evaluación de la Eficacia, un instrumento de seguimiento público a los Sistemas de Información Financiera de las entidades territoriales. Dicho aplicativo, que se desarrolló en conjunto con la USAID desde 2016, permite hacerle seguimiento a las metas e indicadores de reporte anual de los PDT, el cumplimiento del Plan Indicativo y la asociación de metas de gestión para medir su desempeño. Adicionalmente, realiza el seguimiento del cumplimiento de las metas y pilares de paz por departamento o entidad territorial, para lo cual toma los ocho pilares de inversión priorizados por los municipios PDET y mide a través de indicadores de eficacia la inversión y cumplimiento de las metas para el desarrollo priorizadas por la entidad territorial (DNP, s. f. d). Si bien dicho aplicativo aún no reporta la totalidad de los municipios PDET, sigue consolidando los Sistemas de Información Financiera en los territorios, desliza la ayuda y prevé el seguimiento de metas e indicadores para evaluar la eficacia.

[291]

Por lo anterior, el país y las entidades territoriales deben seguir avanzando en la educación para el reporte estadístico, el cual permita evaluar el cumplimiento de las metas de los PDT y el reporte efectivo de los instrumentos de planeación financiera, contribuyendo a medir la eficacia de los recursos que ingresan y se ejecutan en los territorios, incluyendo los de CID, entendiendo que los sistemas para el desarrollo que usan los países socios en la esfera subnacional, tanto para su gestión como para su evaluación, aún no son robustos. En caso de mejorarlos, el Estado colombiano podría recibir ayudas descentralizadas más eficaces para las entidades territoriales.

4.3 Alianzas incluyentes

El tercer principio reconoce la importancia de asociaciones de múltiples actores para el logro de resultados de CID y de los ODS (AGCED, 2018). En este sentido, los indicadores para su monitoreo incluyen: i) la

calidad del diálogo público-privado y ii) la actuación de organizaciones de la sociedad civil en entornos que potencian su participación y contribución al desarrollo.

La ENCI 2019-2022 reconoce la necesidad de que desde los territorios se exploren nuevos mecanismos de financiación que contribuyan al desarrollo territorial a través de la financiación del sector privado (APC, 2019b). En ese sentido, se han elaborado herramientas de financiación como los bonos de impacto social, los mecanismos de desarrollo limpio, la financiación basada en resultados, la financiación mixta, la inversión de impacto y los fondos de contrapartida que canalizan los recursos de cooperación internacional, y que junto al sector privado le ofrecen metodologías de acceso a recursos a los territorios para su inversión.

En el mismo sentido, dentro de los objetivos y ejes de acción de la ENCI 2019-2022 se definieron cinco objetivos específicos relacionados con indicadores y megametas de acción. Una de las siete megametas, proyectos de cooperación internacional cofinanciados por el sector privado en el marco de nuevas alianzas multiactor, buscaba cofinanciar tres proyectos desde el sector privado durante sus cuatro años, siendo aún muy precaria en relación con los retos del desarrollo territorial del país.

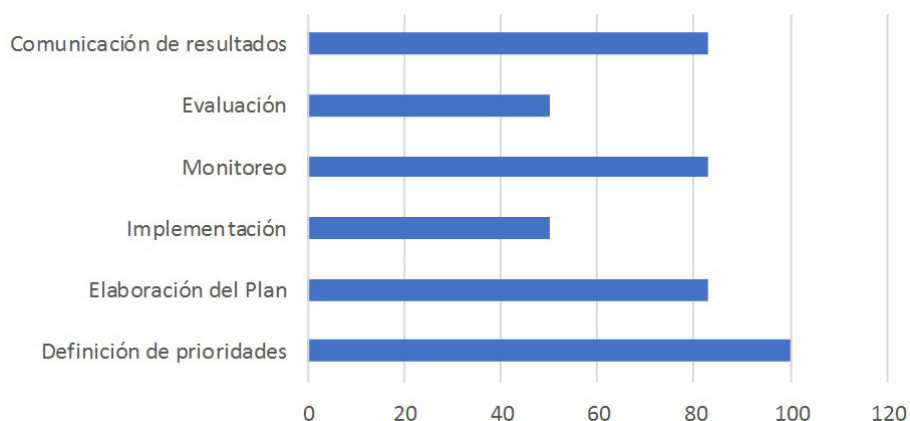
[292]

En Colombia faltan avances en los diálogos público-privados para la planeación estratégica incidente y en la evaluación posejecución de proyectos que le permita al sector privado desempeñar un rol determinante en la medición de la eficacia para el desarrollo. Igualmente, el involucramiento de pequeñas empresas (pymes) en los territorios es determinante para que se accedan a recursos de CID y se genere financiación para el avance de sus iniciativas empresariales. Dichas consideraciones se realizan bajo el entendimiento que la AGCED hace de la calidad en el involucramiento del sector privado.

Por otro lado, en relación con la inclusión de las organizaciones de la sociedad civil en la planificación, ejecución y evaluación de los recursos de CID, la ENCI 2019-2022 parte por reconocer la importancia de integrar a dichas organizaciones desde los territorios. Según el informe de la OCDE (2019) sobre gobernanza pública para la planificación por departamentos de los PDT, en las fases de evaluación e implementación existe menor involucramiento de la sociedad civil y de diferentes actores

en la construcción de los PDT. Aun así, los datos sostienen que existe un alto grado de participación ciudadana en la construcción de instrumentos de gestión de corto plazo.

Gráfica 5. Participación ciudadana en el proceso de planificación en los departamentos.



Fuente: elaboración propia a partir de OCDE (2019).

[293]

Por otro lado, es importante señalar las acciones que se desarrollaron en el marco de la construcción de los PATR, en las que se integraron las organizaciones de la sociedad civil para definir los objetivos de cada subregión a través de los ocho pilares para la financiación y seguimiento del desarrollo de los territorios (ART, s. f. a). Dicha construcción participativa de los instrumentos de planificación territorial en los PDET no solo involucró a organizaciones de la sociedad civil, sino a un grupo amplio de actores en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz que deben ser tenidos en cuenta como indicador de eficacia en el contexto que atraviesa el Estado colombiano: la transición a la paz.

Los PDET tuvieron una hoja de ruta que incluyó tres fases de co-construcción deliberativa en los territorios: veredal, municipal y subregional. Asimismo, incluyó un enfoque diferencial para conformar las rutas de participación étnica que se materializó con la refrendación de consultas como mecanismos de participación. En las 16 subregiones donde se terminaron de consolidar los PATR se desarrollaron 161 Pactos Comunitarios para la Transformación Regional —fase veredal—, 103 Pactos Étnicos con grupos

indígenas y campesinos y 170 Planes Municipales para la Transformación Regional —fase municipal—(ART, s. f. b). Es decir, hubo un involucramiento masivo de grupos étnicos, organizaciones de la sociedad civil, campesinos, mujeres y comunidad en general para acordar los objetivos de desarrollo de sus territorios. Esto es determinante como indicador de análisis diferencial en la eficacia de la CID en la esfera subnacional para el Estado colombiano.

Por lo tanto, es determinante no solo medir la inclusión de las organizaciones de la sociedad civil para la gestión de los modos de desarrollo en los territorios, sino que se deben tener en cuenta para el contexto colombiano a las víctimas del conflicto armado, los excombatientes, las comunidades epistémicas, las empresas privadas, las fundaciones, los grupos étnicos, los campesinos y todos aquellos actores que permitan mejorar las prioridades para el desarrollo, y así su alineación con la CID.

4.4 Transparencia y responsabilidad compartida

Por último, el cuarto principio se orienta al compromiso de fortalecimiento de los sistemas nacionales de información, el cual tiene como indicadores: a) la existencia de información pública de la CID en el país receptor, b) la potenciación de responsabilidad mutua entre los actores de cooperación al desarrollo mediante evaluaciones incluyentes, c) la inclusión de CID en presupuestos sujetos a control parlamentario y d) el seguimiento público a las asignaciones para la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer (AGCED, 2018).

Frente al primer indicador, en Colombia la APC lidera la gestión de la CID y en ese escenario es responsable del Sistema de Información Cíclope, herramienta que recopila información detallada de los programas y proyectos adelantados con recursos de cooperación internacional no reembolsable en Colombia. Los resultados de la herramienta se registran a través de un mapa de cooperación internacional disponible al público, en el que se reporta información estadística y por cada uno de los proyectos sobre la alineación, montos y destinación de recursos, duración y ubicación geográfica, entre otros criterios.

Esto denota un avance significativo sobre la transparencia de la información de CID en la esfera nacional; sin embargo, la APC ha advertido algunas limitaciones para acceder a la información desagregada por ámbito territorial (APC, 2020b) que se presume puede deberse al rezago de las

[294]

entidades territoriales en la consolidación y gestión de este tipo de reportes y de información.

Frente al indicador relacionado con la inclusión de la CID en presupuestos sujetos a control parlamentario, en Colombia existen garantías plenas para el Congreso para hacer seguimiento a los presupuestos territoriales y nacionales, y llamar a control político a los responsables de su ejecución; igualmente, por ley es obligatorio el suministro de información clara, veraz y detallada de todas las entidades públicas al Congreso y la ciudadanía en general.

Por otra parte, en relación con el indicador dos y cuatro, es posible identificar que a partir de la definición de criterios de priorización y evaluación de iniciativas de cooperación de la ENCI 2019-2022 se construyó un marco de políticas de calidad para orientar la cooperación y las alianzas; adicionalmente, en relación con la inclusión de metas específicas sobre la eficacia que mide el indicador, la ENCI incluye como primer lineamiento de política exterior a la Agenda de la Eficacia de la Cooperación para el Desarrollo, entendiéndola además como un instrumento complementario y transversal para la implementación de la Agenda 2030.

[295]

En la misma línea, los criterios de priorización definidos por APC (2021a) vinculan tácitamente los principios de la eficacia dentro de los criterios técnicos para la priorización de la gestión de CID en el ámbito nacional. La misma APC se encarga de centralizar las evaluaciones y el relacionamiento con los socios para el desarrollo, pero, contrario a lo pretendido en el marco de la eficacia, los resultados de estos ejercicios no se hacen públicos, más allá del reporte de los estados de avance por proyecto. En la esfera territorial, particularmente en los territorios priorizados después de la firma del Acuerdo de Paz, la Agencia de Renovación del Territorio (ART) cumple en la mayoría de los casos la labor de seguimiento y control sobre la gestión adelantada por los socios para el desarrollo.

Finalmente, frente al indicador que busca que los gobiernos den seguimiento público a las asignaciones presupuestales para la igualdad de género y la diversidad sexual, es importante mencionar que el DNP creó la Subdirección de Género, la cual tiene entre sus funciones orientar la formulación y realizar el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas que promuevan la equidad de género y la diversidad (DNP, s. f. b). Esta Subdirección no realiza el seguimiento a los presupuestos en las entidades

territoriales asignados para temas de género y tampoco existen reportes en las entidades territoriales de seguimiento a presupuestos específicos para atender la equidad de género y diversidad sexual. Colombia tiene avances muy precarios en esta materia que deben ser atendidos de manera prioritaria.

Conclusión

Colombia se consolidó a partir de 2018 como el mayor receptor de flujos financieros de CID en América Latina, aun siendo un país de renta media alta. Esto, explicado por la ola migratoria de personas desde Venezuela, la implementación del Acuerdo de Paz y las tasas exponenciales de desigualdad interna que afronta el país. Esta última razón, sumado a que desde 2017 el 66,4% del total de recursos por CID entran directamente a las entidades territoriales y tan solo el 33% restante se entrega a la nación, trae consigo una necesidad manifiesta: medir la eficacia de la CID en la esfera subnacional, lo que permitirá a Colombia ser un país más equitativo y desarrollado.

[296]

Teniendo en cuenta lo anterior, es importante reconocer los esfuerzos del Estado colombiano en los ámbitos nacional y subnacional para cumplir con los principios e indicadores de medición de la CID liderados por la AGCED, los cuales se reflejan en la incorporación de la ciudadanía en la construcción de los PND y PDT, la profundización e incorporación del Estado abierto en las diferentes ramas del poder público y en distintas escalas territoriales, la construcción de instrumentos de gestión para el desarrollo en el marco del posconflicto, la cantidad de instrumentos creados para evaluar y hacer seguimiento a los planes de desarrollo y su programación presupuestal, y la alineación con la Agenda 2030 y los ODS. Aun así, existe una brecha exponencial entre el cumplimiento nacional y subnacional de los principios e indicadores de la CID, lo que no permite reflejar un impacto real de la eficacia de la CID como país, por lo cual, es determinante trabajar en dos lineamientos macro:

El primero reconoce que para aumentar los flujos de CID en el Estado colombiano y realizar una efectiva medición de la eficacia en el ámbito nacional que permita evaluar su verdadero impacto en los territorios es importante determinar las realidades de planificación, presupuesto y de gestión en la esfera subnacional. Por lo tanto, es imprescindible que exista una alineación interna y consecuente entre los instrumentos de ordenamiento territorial, los planes de desarrollo —incluidos los creados

en el marco del Acuerdo de Paz—, las herramientas de programación y evaluación presupuestaria, en especial el MGMP, y la hoja de ruta o estrategia de cooperación internacional. Sin dicha alineación de los instrumentos mencionados el desarrollo de los territorios se convierte en un conjunto de esfuerzos desarticulados que no permiten una visión de largo plazo para el desarrollo del país y dificultan la identificación de oportunidades para la priorización de recursos en los territorios receptores de CID.

Adicionalmente, es importante señalar que las entidades territoriales aún carecen de especialización técnica para la formulación, implementación y evaluación de los instrumentos de gestión, financiación y desarrollo. Es determinante fortalecer herramientas como el KIT financiero del DNP para articular la planeación de dichos instrumentos y la creación de agencias estructuradoras de proyectos que fortalezcan el ingreso eficaz de recursos de CID a los territorios.

Como segundo postulado, es determinante acelerar el cumplimiento del Estado abierto en Colombia y su cultura política y ciudadana hacia los datos abiertos y la transparencia, lo cual permita conocer, evaluar y hacer veeduría a la gestión del desarrollo en el país, en especial de las entidades territoriales con mayores problemas de desarrollo.

[297]

Referencias bibliográficas

1. Agencia de Renovación del Territorio (ART). (s. f. a). ABC de los PDET y el PNIS. https://serviceweb.renovacionterritorio.gov.co/artdev/media/temp/2022-11-29_114636_1315189334.pdf
2. Agencia de Renovación del Territorio (ART). (s. f. b). Informe sobre la participación ciudadana en la construcción de los PDET. https://portal.renovacionterritorio.gov.co/Documentos/metas-objetivos_e_indicadores_de_gestion/informe_sobre_la_participacion_ciudadana_en_la_construccion_de_los_pdet
3. Agencia de Renovación del Territorio (ART) y Colombia Renace (s. f.). Esquema de seguimiento PDET. https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/pdet_umaic.pdf
4. Agencia Presidencial de Cooperación Internacional (APC). (2015). *Hoja de Ruta de la Cooperación Internacional en Colombia 2015-2018*. https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/hdr_vertical-baja.pdf
5. Agencia Presidencial de Cooperación Internacional (APC). (2016). *Informe de gestión 2015*. https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/archivos_usuario/2016/informe-de-gestion-apc-colombia-2015_1.pdf

6. Agencia Presidencial de Cooperación Internacional (APC). (2017). *Informe de gestión 2016*. https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/informe_de_gestion_2016.docx

7. Agencia Presidencial de Cooperación Internacional (APC). (2018). *Informe de gestión 2017*. https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/informe_de_gestion_2017_1.pdf

8. Agencia Presidencial de Cooperación Internacional (APC). (2019a). *Estrategia Nacional de Cooperación Internacional 2019-2022*. <https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/2021-01/Documento%20ENCI%20espan%CC%83ol.pdf>

9. Agencia Presidencial de Cooperación Internacional (APC). (2019b). *Informe de gestión 2018*. https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/informe_de_gestion_2018_final-resumen_ejecutivo.pdf

10. Agencia Presidencial de Cooperación Internacional (APC). (2020a). *Análisis del comportamiento de la cooperación internacional no reembolsable recibida por Colombia en el año 2019*. <https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/2021-02/Ana%CC%81lisis%20de%20comportamiento%20de%20la%20cooperacio%CC%81n%20internacional%20no%20reembolsable%20recibida%20por%20colombia%20en%20el%20an%CC%83o%202019%20cc2019.pdf>

11. Agencia Presidencial de Cooperación Internacional (APC). (2020b). *Informe de gestión 2019*. <https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/2020-04/Informe-de-Gestion-2019-Version-2.pdf>

12. Agencia Presidencial de Cooperación Internacional (APC). (2021a). *Análisis del comportamiento de la cooperación internacional no reembolsable recibida por Colombia en el año 2020*. <https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/2021-07/Analisis%20Demanda%20pagina.pdf>

13. Agencia Presidencial de Cooperación Internacional (APC). (2021b). *Informe de gestión 2020*. <https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/2021-04/Informe%20Gestio%CC%81n%202020%20-%20V2..pdf>

14. Alianza de Busan para la Cooperación Internacional al Desarrollo. (2011, 29 de noviembre-1.º de diciembre). *Informe 4 Foro de Alto nivel sobre la eficacia de la ayuda. Cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo*. Busan, Corea.

15. Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (AGCED). (2016). *Documento de final de Nairobi*. <https://www.effectivecooperation.org/system/files/2020-07/OutcomeDocumentESfinal.pdf>

16. Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (AGCED). (2018). *Guía de monitoreo de 2018 para coordinadores nacionales de gobiernos participantes*. <https://www.effectivecooperation.org/system/files/2020-09/Guia%20Monitoreo%202018.pdf>

17. Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (AGCED) (s. f.). Eficacia al desarrollo y la Agenda 2030. <https://effectivecooperation.org/landing-page/about-partnership>
18. Borda, Sandra y Gómez, Santiago. (2017). La internacionalización del proceso de paz de La Habana: del aislacionismo a la contención. En: Tickner, Arlene B. y Bitar, Sebastián (eds.). *Nuevos enfoques para el estudio de las relaciones internacionales de Colombia* (pp. 213-238). Bogotá, D. C.: Universidad de los Andes. <https://doi.org/10.7440/2017.51>
19. Colombia. Asamblea Nacional Constituyente. Constitución Política de Colombia. (20 de julio de 1991). http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html
20. Comisión Nacional de Moralización. (2017). Declaración de compromisos por un Estado abierto. <https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2017-10/Declaracion-compromisos-estado-abierto-Ene%202017.pdf>
21. Comité para el Desarrollo. (2003, 24-25 de febrero). Declaración de Roma sobre la armonización. *Foro de Alto Nivel sobre la Armonización*. Roma, Italia.
22. Departamento Nacional de Planeación (DNP). (s. f. a). Kit de planeación Territorial. <https://portalterritorial.dnp.gov.co/kpt/>
23. Departamento Nacional de Planeación (DNP). (s. f. b). Subdirección de Género. <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-social/Paginas/subdireccion-de-genero.aspx>
24. Departamento Nacional de Planeación (DNP). (s. f. c). Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. <https://www.dnp.gov.co/DNPN/Paginas/Plan-Nacional-de-Desarrollo.aspx>
25. Departamento Nacional de Planeación (DNP). (s. f. d). Sistema de Información para la Evaluación de la Eficacia. <https://portalterritorial.dnp.gov.co/PDT/>
26. Departamento Nacional de Planeación (DNP). (s. f. e). Kit de Planeación Territorial. Guía para la construcción del PDT. <https://portalterritorial.dnp.gov.co/kpt/>
27. Foro de Alto Nivel. (2005, 28 de febrero-2 de marzo). Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo. *Segundo Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda*. París, Francia.
28. Foro de Alto Nivel. (2008, 2-4 de septiembre). Informe resumido 3er Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo. *Tercer Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo*. Accra, Ghana.
29. García Duque, Juana y Casadiego, Juan Pablo. (2021). International cooperation in peacebuilding: stakeholder interaction in Colombia. *Third World Quarterly*, 42 (10), pp. 2372-2392. <https://doi.org/10.1080/01436597.2021.1951200>
30. Global Partnership for Effective Development Co-operation (GPEDC). (s. f.). Los principios de la eficacia. <https://www.effectivecooperation.org/landing-page/effectiveness-principles>

[299]

31. Gobierno Nacional y FARC-EP. (2016). Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. https://www.jep.gov.co/Marco%20Normativo/Normativa_v2/01%20ACUERDOS/Texto-Nuevo-Acuerdo-Final.pdf?csf=1&e=0fpYAO

32. Herrera, Lisbeth; González Parias, Carlos y Mesa Bedoya, Juan. (2017). Retos de la Cooperación Internacional para el Desarrollo en Colombia. *Estudios Internacionales*, 49 (188), pp. 111-146. <https://doi.org/10.5354/0719-3769.2017.47922>

33. Migración Colombia. (2021). Distribución de venezolanos en Colombia 2021. <https://www.migracioncolombia.gov.co/infografias/distribucion-de-venezolanos-en-colombia-corte-31-de-agosto-de-2021>

34. Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD). (s. f.). OECD International Development Statistics. ODA Official Development Assistance: Disbursements. *OECDiLibrary*. <https://doi.org/10.1787/data-00069-en>

35. Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). (2016). *Inversión pública más eficiente en Colombia. Mejorar la gobernanza multinivel en Colombia*. OCDE: París. <https://www.oecd.org/gov/mlg-colombia-summary-es.pdf>

36. Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). (2019). *Informe de la OCDE sobre gobernanza pública. Colombia*. <https://www.oecd.org/gov/Colombia-Scan-Final-Spanish.pdf>

37. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (s. f.). ¿Qué son los Objetivos de Desarrollo Sostenible? <https://www.undp.org/es/sustainable-development-goals>

38. Sánchez, Fabio y Campos, Sebastián. (2019). La política exterior de Santos: estrategia y diplomacia por la paz. *Oasis*, 29, pp.81-104. <https://doi.org/10.18601/16577558.n29.05>

39. Sen, Amartya. (2000). El desarrollo como libertad. *Gaceta Ecológica*, 55, pp. 14-20.

40. United Nations Development Programme (UNDP). (1990). *Human Development Report*. Oxford: Oxford University.