

# 6 Evaluación Conjunta

Revisión Intermedia  
**Marco Asociación País  
Colombia-España**  
2011-2014

Informe sintético



Edición:

© Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación  
Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica  
Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo

El informe ha sido elaborado por la empresa consultora: Kalida de a - Acompañamiento, Calidad y Desarrollo

Las opiniones y posturas expresadas en este informe de evaluación no se corresponden necesariamente con las del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

NIPO: 502-14-065-2  
Depósito Legal: M-27468-2014

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, conocido o por conocer, comprendidas la reprografía y el tratamiento informático, siempre que se cite adecuadamente la fuente y los titulares del Copyright.

Para cualquier comunicación relacionada con esta publicación, diríjase a:  
División de Evaluación de Políticas para el Desarrollo y Gestión del Conocimiento  
Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo  
Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación  
Serrano Galvache, 26, torres Ágora, Torre Norte. 28071 Madrid  
Tel.: +34 91 394 8808  
evaluacion-sgcid@maec.es

# Índice

Abreviaturas, acrónimos y siglas	3
1. Introducción	7
1.1. Objeto y finalidad de la evaluación	7
1.2. Metodología de la evaluación	8
2. Contexto del Marco de Asociación País Colombia-España en la actualidad	8
3. Hallazgos y conclusiones principales	10
4. Recomendaciones	20



# Tablas y gráficos

## Tablas

Tabla 1 Total de la ayuda presupuestada y desembolsada por la AECID 2011-2013	10
Tabla 2. Correlación entre sectores, componentes y líneas de acción del MAP	14
Tabla 3. AOD bilateral bruta por agentes de cooperación (2011-2012)	16
Tabla 4. Presupuestada vs Desembolsada por modalidades y vías de canalización 2011-2014	17
Tabla 5. Total de AOD Presupuestada y desembolsada según resultados del PND priorizados en el MAP	18

## Gráficos

Gráfico 1. Evolución del volumen de la AOD total neta (2009-2012)	10
Gráfico 2. Teoría subyacente del instrumento MAP	11
Gráfico 3. Teoría subyacente del MAP-COLOMBIA 2011-2014	12
Gráfico 4. Teoría emergente en el MAP Colombia	13
Gráfico 5. Dimensiones de análisis de la evaluación. Resumen de conclusiones desde la matriz de evaluación	19



# Abreviaturas, acrónimos y siglas

AAA	Agenda para la Acción de Accra
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
ACPEM	Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AGE	Administración General del Estado
AH	Acción Humanitaria
ANSPE	Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
APASCI	Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional
APC	Agencia Presidencial de Cooperación
AVCD	Agencia Vasca de Cooperación al Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina
CAP	Convocatoria Abierta Permanente
CCAA	Comunidades Autónomas
CM	Comisión Mixta
CODHES	Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento
CPD	Coherencia de Políticas para el Desarrollo
CPSE	Comisión de planificación, seguimiento y evaluación
CTI	Ciencia, Tecnología e Innovación
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DDHH	Derechos Humanos
DDR	Desmovilización, Desarme y Reintegración
DIH	Derecho Internacional Humanitario
DIRENA	Desarrollo con Identidad Regional entre España y Nariño
DNP	Departamento Nacional de Planeación
EELL	Entidades locales
ELN	Ejército de Liberación Nacional
ENCI	Estrategia Nacional de Cooperación Internacional de Colombia
ERICA	España y sus Regiones Intercambian Conocimiento con Antioquia
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia

FCAS	Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento
FCM	Fondo de Concesión de Microcrédito
FODA	Fortalezas Oportunidades Debilidades Amenazas
FONPRODE	Fondo para la Promoción del Desarrollo
GAPD	Grupos Armados Post Desmovilización
GECT	Grupo Estable de Coordinación en Terreno
GpRD	Gestión para Resultados de Desarrollo
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IECAH	Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria
INDEPAZ	Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz
MAP	Marco de Asociación País
MAPP/OEA	Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la Organización de Estados Americanos
MGpRD	Matriz de Gestión para Resultados de Desarrollo
OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos
OCHA	Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios de Naciones Unidas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OMUDE	Organismos Multilaterales de Desarrollo
ONGD	Organización No Gubernamental para el Desarrollo
ONIC	Organización Nacional Indígena de Colombia
ONU	Organización de Naciones Unidas
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
OTC	Oficina Técnica de Cooperación de la AECID
PD	Plan Director de la Cooperación Española
PNCRT	Política Nacional de Consolidación y reconstrucción territorial
PNGIBSE	Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos
PNGIRH	Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PACI	Plan Anual de Cooperación Internacional
PAE	Plan de Actuación Especial
PIB	Producto Interno Bruto
PIU	Unidades de Implementación Paralela
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PO	Programación Operativa
POA	Plan Operativo Anual
POMCA	Plan de Manejo y Ordenación de una Cuenca
RD	Resultados de desarrollo
RSE/ RSC	Responsabilidad Social Empresarial/ Responsabilidad Social Corporativa
SECIPI	Secretaría de Estado de Cooperación Internacional para Iberoamérica
SGCID	Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo

SICEC	Sistema de Información de la Cooperación Europea en Colombia
SNCI	Sistema Nacional de Cooperación Internacional
TDR	Términos de Referencia
UAP	Unidad de Administración de Proyectos
UARIV	Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas
UE	Unión Europea
UNGRD	Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
UPC	Unidad de Programación y Calidad de la Ayuda de la OTC de la AECID en Colombia
UPEC	Unidad de Programación Eficacia y Calidad de la Ayuda de la AECID

#### Abreviaturas de los sectores

AyS	Agua y Saneamiento
CdP	Construcción de Paz
CEpRP	Crecimiento Económico para la Reducción de la Pobreza
GED	Género en Desarrollo



## 1. Introducción

### 1.1. Objeto y finalidad de la evaluación

Según se recoge en el propio Marco de Asociación País (MAP) 2011-2014 de la Cooperación Española, el III Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012 considera Colombia como un País de Asociación focalizada por el conflicto armado que existía en el país y por ello establece como objetivo “Contribuir al fortalecimiento del Estado Social de derecho para la prevención de conflictos y construcción de la paz a través de iniciativas que promuevan el desarrollo humano sostenible, la equidad de género, el fortalecimiento institucional, la participación ciudadana y la atención a los efectos de la violencia (AECID, 2010:9)”.

Precisamente por dicho contexto y la trayectoria de la Cooperación Española en Colombia, se pone el énfasis en un **enfoque de construcción de la paz**, como eje articulador de las intervenciones desde un enfoque integral y con un triple rol: 1) Como objetivo general del MAP, 2) Como sector específico de actuación y 3) como enfoque transversal. Por otro lado, parte de un **enfoque territorial y de concentración geográfica** que contemple las especificidades en las regiones buscando lograr intervenciones integrales en las regiones priorizadas por el MAP (Nariño, Cauca, Valle del Cauca, Chocó, Antioquia, Bolívar, Sierra Nevada de Santa Marta y Bogotá D.C.) en las que los diferentes actores de la Cooperación Española intervengan de manera complementaria. Prioriza, además, los grupos poblacionales que considera en *“situaciones de alta vulnerabilidad ante la violencia del país”*: víctimas del conflicto, poblaciones afro descendientes, pueblos indígenas y población

campesina. Además priorizará a las mujeres (AECID, 2010: 10). Por último, el MAP apunta hacia una **concentración sectorial**, que prioriza intervenciones en Construcción de la Paz (CdP), Género en el Desarrollo (GED), Crecimiento Económico para la Reducción de la Pobreza (CEpRP) y Agua y Saneamiento (AyS), para lograr impactar de manera eficaz en el objetivo propuesto. Dicha concentración se basa, según recoge el propio documento, en un análisis de la ventaja comparativa basada en la experiencia, el conocimiento y reconocimiento; la valoración realizada por el Gobierno Colombiano sobre la cooperación realizada por España; la capacidad de contribución de los sectores al Objetivo; el grado de priorización de los actores de la Cooperación Española y los principios de eficacia de la ayuda y la necesidad de avanzar hacia la concentración sectorial. Además de dichos sectores se desarrollan actuaciones en el ámbito estratégico de la Acción Humanitaria (AH).

Después de más de dos años de implementación del MAP se plantea una evaluación intermedia externa, gestionada de manera conjunta y participativa que sea de utilidad a la Cooperación Española, al Gobierno de Colombia y a la sociedad civil colombiana, para identificar las lecciones aprendidas que permitan tomar mejores decisiones. Los objetivos de esta revisión intermedia, según establecían los Términos de Referencia (TDR), son:

- i. Revisar las previsiones y la teoría del cambio del MAP inicialmente planteada a luz del contexto actual de Colombia y de la Cooperación Española.
- ii. Valorar los efectos del MAP en la relación de asociación estratégica entre la Cooperación Española y Colombia, así como en la implementación de la agenda de eficacia y calidad del desarrollo.

- iii. Analizar las tendencias en la contribución de la Cooperación Española a la consecución de los resultados de desarrollo de Colombia previstos en el MAP.

Todo esto se ha realizado desde el análisis estratégico del propio objetivo del MAP de contribuir a la construcción de la paz en Colombia a través de las acciones en los sectores establecidos y teniendo en cuenta los grupos poblacionales y las zonas geográficas priorizadas en el instrumento; así como, tomando en consideración los enfoques transversales de Género en Desarrollo (GED), Promoción de los Derechos Humanos y Sostenibilidad Ambiental.

## 1.2. Metodología de la evaluación

La evaluación se llevó a cabo entre los meses de noviembre de 2013 y junio de 2014. El estudio de gabinete se centró, principalmente en la lectura de la documentación disponible, la elaboración de la matriz de evaluación y la formulación de las preguntas evaluativas que sirvieron de guía para el diseño de instrumentos de recogida de información primaria (informe preparatorio). El trabajo de campo se realizó en tres fases diferenciadas: unas primeras entrevistas y reuniones en Madrid en diciembre de 2013, los talleres y entrevistas en Bogotá (enero 2014) y las entrevistas telefónicas y *online* (febrero de 2014). Entre marzo y mayo se realizó el análisis y sistematización de la información cuantitativa y cualitativa, el informe preliminar y el informe final, se redactó en junio, tras la revisión y aportes del Comité de Seguimiento de la Evaluación.

En la matriz de evaluación se estructuraron las preguntas evaluativas en torno a las dimensiones planteadas en los TDR: diseño, estructura, procesos y resultados.

Durante la evaluación se ha llevado a cabo una revisión documental exhaustiva de un listado amplio, además de una muestra de intervenciones. Asimismo, en cuanto a la adecuación de las intervenciones de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) a varios niveles, tanto en cuanto a la actualización de indicadores de contexto, como un análisis de adecuación de intervenciones de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) a los sectores y resultados del MAP. Además, en esta línea se han dado

respuesta a los 87 indicadores de la Matriz de Gestión para Resultados de Desarrollo (MGpRD) del Anexo 14 del MAP, para poder establecer tendencias en cuanto al alcance y la contribución que la Cooperación Española pueda estar teniendo respecto a los resultados previstos. En términos cualitativos, el trabajo de campo realizado ha combinado unas 50 entrevistas presenciales y telefónicas, *online*, entrevistas en profundidad semiestructuradas, 4 talleres de debate y reflexión y 2 de observación directa.

## 2. Contexto del Marco de Asociación País Colombia-España en la actualidad

Colombia es un país de desarrollo humano alto, clasificado en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) del 2013 en el puesto 91 entre 186 países. En general, los indicadores macroeconómicos lo ubican como un país próspero y atractivo para la inversión extranjera, aunque aún quedan varios desafíos en términos de infraestructura, puertos, vías, tecnología, seguridad, que son clave para el desarrollo competitivo del país en el plano internacional.

A pesar de este panorama alentador en el plano macro económico, la situación en materia social sigue siendo preocupante. Aunque la tasa de desempleo se ha mantenido en cifras de un dígito desde el año 2012, todavía se presentan altos índices de informalidad.

En 2012, el coeficiente Gini a nivel nacional fue de 0,539, uno de los países más desiguales de América Latina. Los departamentos con el mayor coeficiente de Gini son Chocó y Cauca, los cuales registraron valores de 0,616 y 0,565 respectivamente. Una mirada territorial señala que aún persiste un gran desequilibrio en el crecimiento regional y es evidente una alta concentración de la riqueza en unos pocos departamentos.

El Informe "Colombia rural, razones para la esperanza, 2011", elaborado por el PNUD, ubica a Colombia entre los países más desiguales en la distribución de la tierra en el mundo. El coeficiente de Gini rural fue del 0,88 en 2012. Según datos del 2012, el 77% de la tierra está en manos de 13% de propietarios, pero el 3,6% de estos tiene el 30% de la tierra. Se calcula que 6,6 millones de hectáreas fueron despojadas

por la violencia en las últimas dos décadas, esto es el 15% de la superficie agropecuaria del país. Un 18% de los propietarios de tierra no tienen formalizado sus títulos. Además, la informalidad entre los pequeños productores supera el 40%<sup>1</sup>.

El elemento clave que caracteriza a Colombia es el hecho de ser el único país en el continente americano que aún padece los efectos de un conflicto armado interno. La persistencia de los grupos guerrilleros como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) o el Ejército de Liberación Nacional (ELN), el incremento de la ofensiva estatal para mitigarlos, la aparición de otras formas de violencia, la mutación del conflicto, la multiplicación de sus actores y el deterioro de sus métodos, han ocasionado graves consecuencias humanitaria para el país<sup>2</sup>. Según datos de la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), en Colombia hay 5.966.211 víctimas del conflicto armado interno entre 1985 y diciembre de 2013, en porcentajes más o menos similares entre hombres y mujeres. Dentro de las principales infracciones al DIH y violaciones a los derechos humanos, el desplazamiento forzado es uno de los principales reflejos de la crisis humanitaria. A diciembre de 2013 la UARIV tenía registradas 5.185.406 personas desplazadas internamente, casi el 11% de la población total del país. Por su parte, la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) reporta que 66 grupos indígenas (dos terceras partes del total) se consideran actualmente en peligro de extinción en el país, por razones del conflicto armado y la minería extensiva sobre sus territorios. Al desplazamiento forzado se añaden otras problemáticas como el reclutamiento de menores, la contaminación del territorio por siembra de minas antipersonal, el secuestro y las desapariciones forzadas.

La situación de las mujeres también es alarmante, entre 2002 y 2011 se ha reportado el asesinato de 14.630 mujeres por el hecho de ser mujeres en Colombia. Se trata, además, de uno de los grupos

más vulnerables a la violencia sexual en el marco del conflicto armado. Por su parte, continúan los casos de amenazas, vigilancia, robos de información, violencia sexual y homicidios contra defensores de los derechos humanos. En muchas regiones, la mayoría de estas violaciones pueden atribuirse a los grupos armados ilegales surgidos después de la desmovilización de organizaciones paramilitares (Grupos Armados postdesmovilización-GAPD) más conocidas como bandas criminales (Bacrim)<sup>3</sup>.

El impacto del conflicto armado también constituye una amenaza adicional a la biodiversidad. El país es considerado uno de los centros más ricos de biodiversidad en el mundo, puesto que aloja el 10% de la variedad de ecosistemas del mundo. Sin embargo, el cultivo de drogas ilícitas, el impacto de las fumigaciones aéreas sobre las poblaciones y los efectos del narcotráfico siguen siendo una problemática de gran envergadura, así como, combustible de la violencia en Colombia. Juan Manuel Santos, quién fue ministro de defensa en la segunda administración de Uribe, fue elegido presidente en junio de 2010. Desde que asumió el poder ha promovido varias iniciativas legislativas importantes tales como la Ley de Víctimas y Tierras, la Ley de Desarrollo Rural, el Marco Jurídico para la Paz, así como, reformas a la Ley de Justicia y Paz, con el fin de hacer un reconocimiento a las víctimas y trabajar por la satisfacción de sus derechos. En este sentido, ha expresado de manera reiterada su apuesta por la salida negociada al conflicto armado y por la generación de las condiciones necesarias para alcanzar la paz.

La firma, el pasado 26 de agosto de 2012, del *Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* marca una hoja de ruta para la terminación del conflicto a partir de la discusión sobre cinco puntos de la agenda: política de desarrollo agrario integral, participación política, fin del conflicto, solución al problema de las drogas ilícitas y víctimas.

1 Revista SEMANA. (2012). Así es la Colombia rural. Informe Especial. Disponible en: <http://www.semana.com/especiales/pilares-tierra/asi-es-la-colombia-rural.html>

2 [http://www.colombiassh.org/site/IMG/pdf/131015\\_Monthly\\_Bulletin\\_September\\_2013.pdf](http://www.colombiassh.org/site/IMG/pdf/131015_Monthly_Bulletin_September_2013.pdf)

3 Naciones Unidas. Asamblea General. (2013). Informe Anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. A/HRC/22/17/Add.3. 7 de enero de 2013. Disponible en: <http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/informe2012.pdf>

**Tabla 1. Total de la ayuda presupuestada y desembolsada por la AECID 2011-2013**

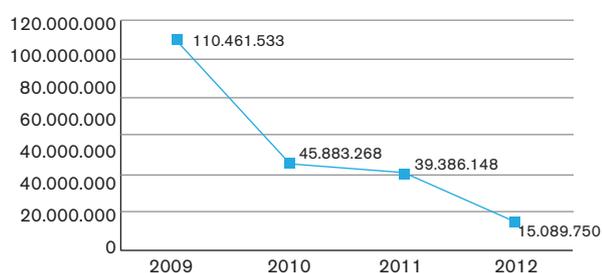
Sectores de intervención	2011-2013 Presupuestado	%	2011-2013 Desembolsado	%	Objetivo MAP 2011-2014
Construcción de la Paz	16.505.209 €	<b>21,48%</b>	13.801.464 €	<b>21,62%</b>	15 - 20%
Género en Desarrollo	3.659.371 €	<b>4,76%</b>	3.139.646 €	<b>4,92%</b>	8 - 10%
Crecimiento Económico para la reducción de la pobreza	22.587.470 €	<b>29,39%</b>	13.795.792 €	<b>21,61%</b>	15 - 20%
Agua y Saneamiento Básico	13.804.528 €	<b>17,96%</b>	13.804.528 €	<b>21,62%</b>	30 - 40%
Ámbito: Acción Humanitaria	14.350.987 €	<b>18,67%</b>	13.850.987 €	<b>21,70%</b>	5 - 10%
<b>TOTAL MAP</b>	<b>70.907.566 €</b>	<b>92,27%</b>	<b>58.392.418 €</b>	<b>91,47%</b>	
Sectores No MAP	5.939.011 €	<b>7,73%</b>	5.444.557 €	8,53%	8-10%
<b>TOTAL FINANCIACION 2011-2013</b>	<b>76.846.577 €</b>	<b>100,00%</b>	<b>63.836.975 €</b>	<b>100,00%</b>	

Fuente: OTC – Estructura Tablas Memoria 2011-2014. Fecha de consulta: 28 de febrero de 2014.

\* Nota metodológica: Se encontró un error en la columna de porcentaje presupuestado, por lo tanto, los datos no coinciden con el original. No se modifican los totales. \* Ver mayor detalle en Anexo III, Tabla 1, p.1.

En materia de cooperación internacional, desde hace una década Colombia es tanto receptor como donante de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Es, además, uno de los países pioneros en las llamadas cooperación Sur-Sur y triangular. No obstante, la crisis financiera internacional ha supuesto una reducción considerable de los recursos de cooperación en los últimos años. En el caso particular de la cooperación española, según datos del Seguimiento del Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI), en adelante Seguimiento PACI, 2012, ha habido una variación del 86% desde el 2009 y del 61,69% entre el 2011 y el 2012.

**Gráfico 1. Evolución del volumen de la AOD total neta (2009-2012)**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Seguimiento PACI, 2012.

Fecha elaboración: 14/01/14.

\* AOD total neta = suma de las contribuciones multilaterales a OMUDES y la AOD bilateral bruta, más los reembolsos.

Así las cosas, mientras en el 2009 el total de la AOD neta destinada a Colombia fue de 110.461.533 euros,

en el 2012 el total de la AOD fueron 15.089.750 euros<sup>4</sup>.

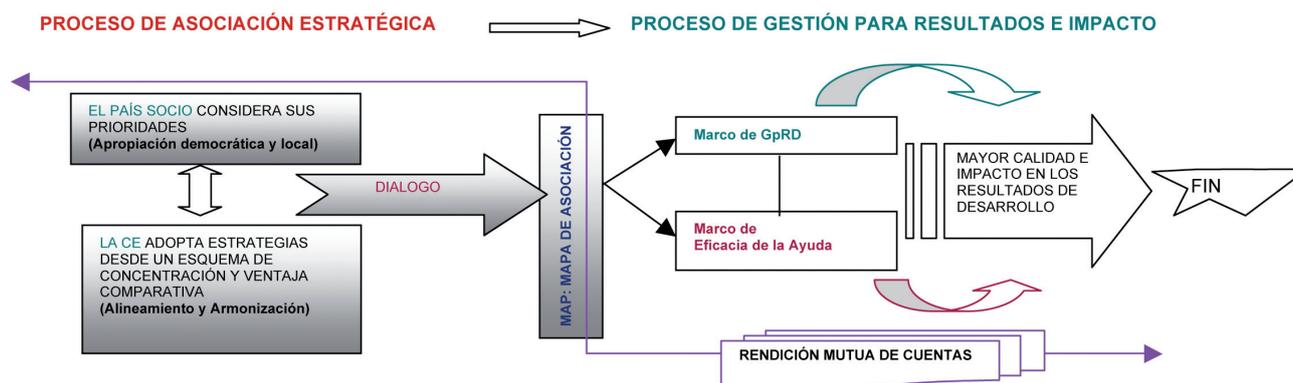
### 3. Hallazgos y conclusiones principales

A continuación se incluyen las conclusiones del estudio evaluativo, desde varios puntos de vista: La valoración del MAP como herramienta estratégica, desde el marco de eficacia y calidad de la Ayuda y desde la Contribución a Resultados de Desarrollo

El **MAP como instrumento estratégico** se inserta en el gradual consenso que se ha ido alcanzando en torno a la Declaración de París y la Agenda de Acción de Accra, marcado por el Plan Director de la Cooperación Española 2009- 2012 que apuesta por una cooperación orientada a resultados, por la rendición de cuentas y, sobre todo, por un diálogo entre actores de la Cooperación Española y entre ésta y sus socios. Desde esa óptica se valora el instrumento por intentar impulsar la apropiación democrática de sus socios, un mayor alineamiento con sus políticas y un avance hace la armonización de estrategias e instrumentos que permitan hacer más eficiente y eficaz la cooperación y alcanzar, así, un mayor impacto. Respecto a la posible **teoría del cambio que subyace al MAP**, se ha constatado que hay una teoría

4 Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Gobierno de España. (2013). Seguimiento PACI, 2012. Disponible en: <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Paginas/Cooperacion/Seguimiento.aspx>.

Gráfico 2. Teoría subyacente del instrumento MAP



Fuente: Elaboración propia a partir de la bibliografía.

general que subyace a todos los MAP y específicamente una teoría propia detrás del MAP de Colombia, que de manera explícita asume ciertos supuestos, (otros se asumen implícitamente), varios de los cuales no se están cumpliendo.

**Los 10 supuestos** principales que subyacen al MAP como instrumento:

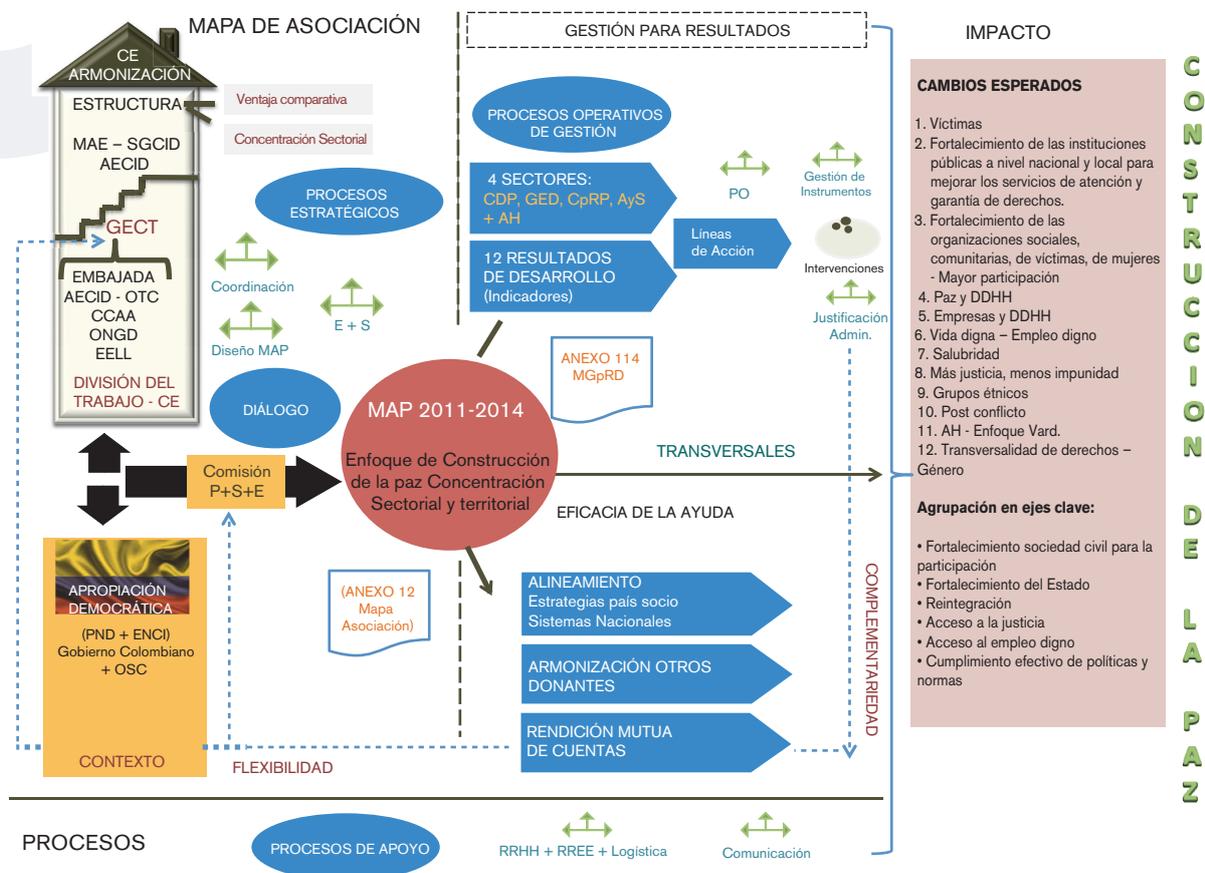
1. Que el país socio define sus prioridades estratégicas.
2. Que el conjunto de la Cooperación Española realiza un análisis de ventaja comparativa como base para el diálogo con el socio.
3. Que una vez aprobado, el MAP será una estrategia compartida de asociación en la Cooperación Española y el Socio a escala país hacia objetivos y visiones comunes de desarrollo humano y erradicación de la pobreza.
4. Que el conjunto de agentes de la Cooperación Española se alineará con el MAP en el país.
5. El MAP contribuirá a una mayor complementariedad y división del trabajo entre agentes de la Cooperación Española.
6. Que se articularan los mecanismos necesarios para una mayor complementariedad entre donantes.
7. Que servirá para reducir la fragmentación de la ayuda y asegurará una mayor previsibilidad de los recursos.
8. Que el marco de la Gestión por Resultados de Desarrollo (MGpRD) y el mapa de asociación serán los principales instrumentos de gestión a lo largo de la vigencia del MAP.
9. Que el sistema de seguimiento de resultados de desarrollo (RD) descansará en la MGpRD y la

Matriz de Seguimiento 4.6.2. que reportará al Grupo Estable de Coordinación en Terreno (GECT) 10. Que a mayor asociación estratégica con el país, mayor impacto se verá en términos de los resultados de desarrollo.

Respecto a la posible **teoría del cambio que subyace al MAP Colombia**, cabe destacar, que a partir del Gráfico No. 3 se puede observar cómo los supuestos se encadenan a la espera de impactar sobre el objetivo común, la construcción de Paz en Colombia y los 12 resultados esperados (finalidad). Ahora bien, lo que subyace al MAP y no está explícito en la Teoría es que para gestionar los procesos de diálogo (marco de asociación), la cadena de resultados (intervenciones-sectores-resultados), y la agenda de la implementación de la eficacia y la calidad (apropiación, armonización, alineamiento y rendición mutua de cuentas), es preciso potenciar y establecer mecanismos más sólidos en lo relativo a la estructura y unos procesos que las sustenten.

En este sentido, en el Gráfico se incluye la teoría que subyace al documento MAP Colombia de manera explícita, pero **se agrega la estructura y los procesos** (estratégicos, operativos de gestión y de apoyo), que —implícitamente— se dan por hecho que se deben desarrollar para que dicha lógica funcione. A pesar de que el equipo evaluador no orientó el proceso de evaluación hacia la medición de impacto (Cambios en población), para completar el diagrama de la teoría del cambio, realizó varios talleres encaminados a recoger las aportaciones de los agentes de la Cooperación Española en torno a lo que podrían ser —a partir de los 12 resultados del MAP— los cambios esperados en el

Gráfico 3. Teoría subyacente del MAP-COLOMBIA 2011- 2014\*



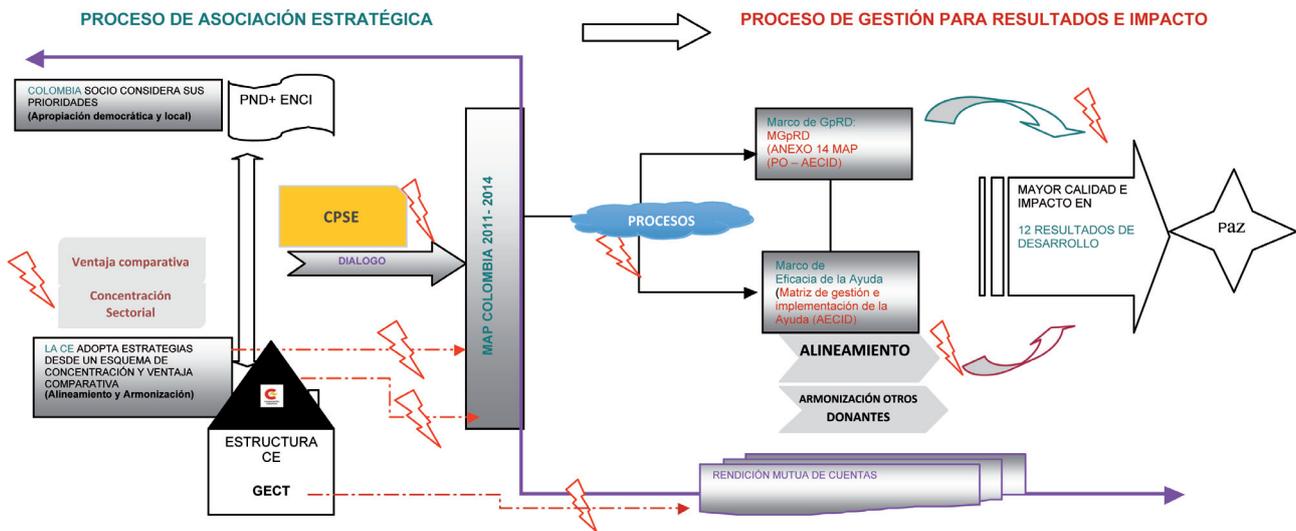
Fuente: Elaboración propia a partir de la Metodología para la elaboración de los MAP (2010) y el MAP Colombia 2011- 2014.

Estado y la sociedad colombiana. Las lógicas analizadas (tanto la de la cadena de resultados que contribuye al impacto y a generar cambios en la sociedad colombiana, como la de los procesos de mejora de implementación de la agenda de la eficacia, que contribuye a mayor calidad de los RD), podrían contribuir (y así lo hacen) de manera paralela a la finalidad de construir la paz en Colombia. El caso del MAP Colombia, la cadena de supuestos que contribuiría a dicha teoría se rompe desde el primer momento en que el conjunto de actores de la Cooperación Española no está del todo alineado con el MAP y no responde a sus estrategias desde un marco de complementariedad basado en una clara división del trabajo. Ahora bien, la evaluación ha puesto de manifiesto, que muchos de los procesos que el MAP da por supuesto (de manera implícita), tienen que ser mejorados, sobre todo en lo relativo a la gestión estratégica y de gestión (coordinación con el socio, coordinación entre actores españoles, gestión estratégica o gestión de

intervenciones (en todo el ciclo de vida incluido el seguimiento y la evaluación). Lo que no está explícito en la Teoría es que para gestionar los procesos de diálogo (marco de asociación), la cadena de resultados (intervenciones-sectores-resultados), y la agenda de la implementación de la eficacia y la calidad (apropiación, armonización, alineamiento y rendición mutua de cuentas), es preciso desarrollar una estructura y unos procesos internos que las sustenten.

**Sobre el diseño (proceso, estructura y contenidos) del MAP**, se ha recogido de los diferentes agentes y documentos consultados que fue un *proceso* ampliamente consultado a través de talleres y debates en el GECT. Los espacios creados como la Comisión de planificación, seguimiento y evaluación (CPSE), así como la Comisión Mixta (CM), son mecanismos clave, que pueden permitir llevar esos procesos a cabo si se les dota de mayor agilidad. *El diagnóstico* refleja cierta asimetría entre el reconocimiento

Gráfico 4. Teoría emergente en el MAP Colombia



#### LEYENDA: ELEMENTOS QUE ROMPEN LA TEORÍA, EN LA PRÁCTICA

- Diagnóstico poco exhaustivo en las regiones priorizadas y falta de información sobre las estrategias territoriales a realizar entre los actores de la Cooperación Española
- La Cooperación Española no está totalmente alineada con el MAP y no hay un marco de complementariedad basado en una división del trabajo frente al MAP
- La estructura de la CE no está clara en términos de la responsabilidad de gestionar el MAP y darle seguimiento en conjunto como Cooperación Española.
- Los procesos de gestión para resultados (MGpRD) se asumen como supuestos para toda la Cooperación Española; pero sólo hay información sobre la AECID.
- Los espacios de diálogo entre el Gobierno Colombiano y la Cooperación Española no se utilizan para dar Seguimiento al MAP (desde la MGpRD).
- La complejidad del diseño de la MGpRD y la falta de asunción como referente para la implementación por parte de los agentes, dificulta la medición de la contribución en el impacto sobre los 12 resultados y el objetivo del MAP
- Los procesos de rendición de cuentas (tanto en el GECT para la Cooperación Española) como en el marco de las relaciones con el país socio (CPSE) son débiles.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Metodología para la elaboración de los MAP (2010) y el MAP Colombia 2011-2014.

de las necesidades planteadas por el Estado colombiano y las necesidades planteadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) aunque el detalle del documento permite ver fundamentalmente se han recogido los temas que la sociedad civil planteaba. En lo que se refiere *contenidos*, es valorado de utilidad para los principales actores de la Cooperación Española por ser una guía y referencia que permite orientar las acciones de los diferentes actores de la Cooperación Española hacia un marco sectorial común. En su contenido integra la metodología MAP y los compromisos de la Cooperación Española (y su Plan Director) en materia de Eficacia de la Ayuda. Sin embargo, no responde tanto a un enfoque de planificación estratégica que permita hacer más efectiva y práctica la programación a nivel más operativo. El MAP en sí mismo establece una lógica de intervención detallada en la cadena de resultados que se basa específicamente en los objetivos, líneas de acción que contribuyen a los 12 resultados priorizados, que se detallan en su Anexo 14. Se incluyen más de 30 líneas de acción con casi 80 indicadores

de difícil medición, lo que hace perder de vista el marcado acento de concentración sectorial. Para la *lógica de seguimiento de los resultados* se establecieron los indicadores del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y cuando eran insuficientes se propusieron nuevos o se hicieron ajustes, y se construyeron indicadores internos para la medición de las transversales. Ahora bien, están formulados de manera demasiado global, lo que, sumado a la abundancia de los mismos, dificulta su medición. Además, existe un vacío relativo a las herramientas y mecanismos concretos para poner en marcha un sólo sistema de seguimiento y evaluación para toda la Cooperación Española que tenga relación con la Programación Operativa (PO) específicas de todos los agentes. No queda claro sobre quien recae la responsabilidad de recabar la información y cuál es el mecanismo para incorporar los insumos de los agentes de la Cooperación Española sobre las intervenciones realizadas, los logros alcanzados en ellas y su contribución a los resultados del MAP. En el caso de la *conexión entre el MAP y la lógica de la PO* de

**Tabla 2. Correlación entre sectores, componentes y líneas de acción del MAP**

SECTOR	RESULTADO DEL PND (12 resultados)	COMPONENTE (12 componentes)	LÍNEAS DE ACCIÓN (30 Líneas de Acción)
Construcción de la Paz	1. Fortalecida institucionalidad y sociedad civil	Gobernabilidad para la paz	1. Verdad, justicia y reparación 2. Diálogo social y participación ciudadana 3. Transparencia y control político 4. Desmovilización, Desarme y Reintegración (DDR)
	2. Políticas nacionales	Derechos humanos y justicia	1. Promoción y protección de violación de Derechos humanos e infracción de Derecho Internacional Humanitario (DIH) 2. Lucha contra la impunidad 3. No discriminación
	3. Estrategias y programas para imaginarios y prácticas no violentas	Culturas de paz	1. Educación para la paz 2. Transformación pacífica de conflictos
Genero en el Desarrollo	4. Seguimiento a violencias	Erradicación de formas de violencia	1. Acceso a la justicia para mujeres y niñas 2. Políticas públicas para prevención y atención a víctimas 3. Sensibilización y denuncia
	5. Impulsado la participación de las mujeres en la vida política	Participación política y social	1. Fortalecimiento a procesos organizativos de mujeres y/o feministas 2. Fomento de la participación de mujeres en espacios de toma de decisiones
	6. Entidades nacionales y territoriales desarrollan mecanismos para gestionar	Políticas públicas y mecanismos de igualdad de género	1. Apoyo a la creación de mecanismos y políticas de igualdad 2. Apoyo a la creación/fortalecimiento de sistemas de información, seguimiento y evaluación de Políticas de Igualdad
Crecimiento Económico	7. Fortalecida la institucionalidad para el desarrollo local y la competitividad	Desarrollo económico para la reducción de la inequidad	1. Fortalecimiento del tejido productivo y apoyo a emprendimiento 2. Innovación
	8. Política de fomento del empleo	Empleo digno y derechos laborales	1. Seguimiento y aplicación a Acuerdos internacionales 2. Diálogo social y fortalecimiento sindical 3. Fortalecimiento de capacidades para el empleo
	9. Estrategia de alianzas público privadas	Empresa y derechos humanos	1. Responsabilidad Social Empresarial (RSE) 2. Negocios inclusivos
Agua y Saneamiento	10. Fortalecidas capacidades institucionales para planificación y gestión integral del agua	Gestión integral de recursos hídricos	1. Apoyo a Planes Plan de Manejo y Ordenación de una Cuenca (POMCA) y áreas protegidas 2. Gestión de riesgos 3. Promoción de pago por servicios ambientales
	11. Implementados planes departamentales de Agua y Saneamiento de segunda generación	Garantizar el acceso al agua y al saneamiento	1. Infraestructura para habitabilidad básica 2. Infraestructura para la gestión y protección del recurso
	12. Establecidos mecanismos transparentes de rendición de cuentas y de participación ciudadana en la gestión del recursos hídrico	Gobernanza del recurso hídrico y derecho humano al agua	1. Promoción y fortalecimiento de organismos 2. Fomento de la participación de organizaciones de usuarios/as

AECID<sup>5</sup>, se realiza de forma complementaria al MAP pero de manera paralela, lo que supuso que no siempre haya una conexión directa entre ambas lógicas, ni entre los resultados priorizados y los objetivos estratégicos de la PO.

**En materia de eficacia y calidad de la ayuda** hay avances en cuestiones clave, pero todavía se observan limitaciones y margen de mejora en principios y compromisos de la Agenda de París, el Plan de Acción de Accra, el Código de Conducta de

<sup>5</sup> Se analiza únicamente la PO de la AECID, dado que es la única disponible.

la Unión Europea, tal y como los recoge la Metodología para el establecimiento de los MAP de 2010, así como en el propio MAP.

*El grado de apropiación democrática de Colombia* es alto, y desde ese marco, el Gobierno de Colombia propone relaciones de mayor igualdad entre socios, enmarcado en su PND y en su Estrategia Nacional de Cooperación Internacional, alineada con éste. La cooperación internacional en el país representa menos del 0,4% de su Producto Interno Bruto (PIB) lo que le ha permitido establecer marcos de diálogo horizontales con la comunidad internacional, aunque presenta debilidades en la integralidad de estrategias de actuación entre los propios Ministerios (la mayoría con oficinas de cooperación), el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y la Cancillería, además, de una mayor articulación entre la capital y los territorios. Fruto del diálogo se establece un *marco estratégico de asociación entre la Cooperación Española y el Gobierno de Colombia*, y se aprueba el MAP con 4 sectores de actuación —y un ámbito humanitario— que apuntan a la contribución de 12 resultados. En general, se considera que el MAP se alinea con las prioridades del socio nacional. De manera menos nítida se recoge la alineación las estrategias de desarrollo en el ámbito territorial. Se considera que existen *mecanismos de coordinación* suficientes y pertinentes pero falta un plan de trabajo claro y un cronograma eficiente de funcionamiento para dichas instancias: la Comisión Mixta (CM) y la Comisión de planificación, seguimiento y evaluación (CPSE).

Del análisis de *Alineamiento* se recogen que: 1. El MAP facilita el diálogo para disponer de unas líneas macro desde las que concentrar los recursos que sí están alineadas con el PND y las prioridades del Gobierno Nacional. 2. El alineamiento con los sistemas de gestión nacionales se ha mostrado en el informe completo que existen motivos que pueden justificar el uso de operadores externos para una mayor agilidad y eficiencia, como voces que señalan lo contrario, que dicha eficiencia no es tal, y que las implementaciones tripartitas complican a posteriori y generan confusión sobre roles y responsabilidades ante los procesos. La AECID en Colombia realiza cooperación vía presupuestos nacionales, un 13% del presupuesto bilateral. 3. Sobre la previsibilidad de la ayuda, el MAP establece un marco presupuestario con una previsión de fondos entre 150 y 200 millones

de euros en los 4 años, pero la crisis financiera ha afectado los presupuestos nacionales, y según datos del Seguimiento PACI el desembolso de toda AOD bilateral bruta (2011- 2012) es de 61.426.332 euros. Sobre *Armonización y Complementariedad* se concluye que el MAP no es una *estrategia compartida* de referencia para el conjunto de la Cooperación Española, ni dispone, de facto, de una estructura responsable para su gestión, seguimiento y evaluación. Existe una gran heterogeneidad de estrategias de actuación, que se orientan, en general hacia la construcción de la paz, pero con líneas de actuación diferentes. El MAP establece mecanismos para la mejora de la armonización entre agentes de la Cooperación Española (GECT) como espacio de encuentro, seguimiento de estrategias y búsqueda de complementariedad, pero no deja claro sobre quien descansa la responsabilidad de la gestión del MAP (en cuanto al conjunto de la Cooperación Española). Respecto a una *posible división del trabajo* entre los agentes de la Cooperación Española, se puede señalar que hay roles bastante definidos, ahora bien, todavía no hay un acuerdo establecido que responda a una estrategia común.

En relación con el grado de *complementariedad que ofrecen los instrumentos* y modalidades de la Cooperación Española, se puede afirmar que existe una gran variedad de actuaciones y un gran potencial de complementariedad, aunque la forma en que se articulan actualmente no ayuda. Por otra parte, no se ha podido determinar hasta qué grado el MAP ha favorecido una *mayor armonización entre los donantes* presentes en Colombia. Lo que sí se ha constatado es que se han dado avances respecto al periodo anterior desde que España asumió la presidencia de la Mesa de donantes. Además, se le reconoce a la AECID como creadora e impulsora de la mesa de género y promotora política del grupo de DDHH (Fondo canasta de Justicia Transicional).

Sobre la Gestión para *Resultados de Desarrollo y Rendición de Cuentas* el MAP establece que el GECT será el responsable de realizar el intercambio de información sobre los logros que los diferentes agentes alcanzan. Pero la realidad es que en este espacio hasta la fecha no se ha orientado hacia la evaluación continua. Falta un sistema de seguimiento y evaluación global que permita disponer de datos para facilitar análisis y esbozar avances en torno a los indicadores de los resultados de la MGpRD. Por otra

**Tabla 3. AOD bilateral bruta por agentes de cooperación (2011-2012)**

Evolución del volumen de AOD	2009	2010	2011	2012	% Variación 2012/09
1. Contribuciones multilaterales a OMuDE	3.740.014	3.487.933	3.868.288	0	-100,00%
2. AOD bilateral bruta	112.453.152	48.518.730	41.170.433	20.255.899	-81,99%
3. Reembolsos	-5.731.633	-6.123.395	-5.652.574	-5.166.148	-9,87%
AOD total neta destinada al país (=1+2+3)	110.461.533	<b>45.883.268</b>	<b>39.386.148</b>	<b>15.089.750</b>	<b>-86,34%</b>

AOD – Período MAP	2011	2012	2011-2012	% sobre total AOD
1. Contribuciones multilaterales a OMuDE	3.868.288	0	<b>3.868.288</b>	7,10%
2. AOD bilateral bruta*	41.170.433	20.255.899	<b>61.426.332</b>	112,76%
3. Reembolsos	-5.652.574	-5.166.148	<b>-10.818.722</b>	19,86%
AOD total neta destinada al país (=1+2+3)	<b>39.386.148</b>	<b>15.089.750</b>	<b>54.475.898</b>	<b>100,00%</b>

*DETALLE DE AOD bilateral bruta (2.) por agentes / instrumentos	2011	2012	2011-2012	% sobre total AOD
1. Administración General del Estado	<b>27.984.022</b>	<b>13.295.139</b>	<b>41.279.161</b>	<b>67,20%</b>
1. 1. Mº de Asuntos Exteriores y de Cooperación (=1.1.1+1.1.2+1.1.3)	27.795.213	12.889.795	40.685.008	
1.1.1. Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo	22.645.213	11.710.545	34.355.758	55,93%
1.1.2. Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI)	5.150.000	1.029.250	6.179.250	10,06%
1.1.3. Resto del Mº de Asuntos Exteriores y de Cooperación	0	0	0	0,00%
1. 2. Otros Ministerios	188.809	405.344	594.153	0,97%
2. Comunidades Autónomas	<b>8.511.985</b>	<b>5.338.519</b>	<b>13.850.503</b>	<b>22,55%</b>
3. Entidades Locales	<b>4.331.526</b>	<b>959.752</b>	<b>5.291.279</b>	<b>8,61%</b>
4. Universidades	<b>342.901</b>	<b>662.488</b>	<b>1.005.389</b>	<b>1,64%</b>
AOD bilateral bruta destinada al país	<b>41.170.433</b>	<b>20.255.899</b>	<b>61.426.332</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de Seguimiento PACI, 2012. Fecha elaboración: 14/01/14

Nota metodológica: Los montos son copia literal de la fuente. Sin embargo, para el caso del 2012 la suma de los montos (1.1.1+1.1.2+1.1.3) viene errada en el original.

parte la MGpRD que se establece en el Anexo 14 no es la herramienta que utilizan los diferentes sectores para su trabajo y los indicadores establecidos en el MAP son cuestionables. Respecto a la gestión interna, en la AECID en Colombia, la creación de la Unidad de Programación y Calidad de la OTC de la AECID en Colombia (UPC) ha sido clave en el desarrollo e impulso de herramientas de gestión como la PO, los planes de trabajo sectoriales o la articulación de la AECID de información para intentar dar seguimiento a través de herramientas y procedimientos en los sectores. A pesar de los avances, todavía hay una débil

articulación sectorial, débil avance en transversales o una baja articulación entre agentes a nivel territorial. Aunque el equipo técnico y los recursos disponibles se valoran adecuados y suficientes, la carga administrativa o la excesiva vinculación a tareas de ejecución de las intervenciones bilaterales, merma la capacidad y disponibilidad del equipo para realizar un adecuado seguimiento (tanto de las intervenciones que tiene a cargo, como las del resto de agentes).

El análisis de *tendencias en la contribución para los resultados de desarrollo* parte del grado de adecuación

**Tabla 4. Presupuestada vs Desembolsada por modalidades y vías de canalización 2011-2014**

Instrumento	No. Actuaciones	Total presupuestado 2011-2014	%	Total desembolsado 2011-2014	%
Programa bilateral + CAP	47	9.368.882 €	12,2%	7.880.802 €	12,3%
Cooperación técnica	6	48.669 €	0,1%	48.669 €	0,1%
Subvenciones a ONGD	34	23.881.665 €	31,1%	22.839.821 €	35,8%
FONPRODE	2	15.100.000 €	19,6%	6.508.322 €	10,2%
Fondo del Agua	1	13.804.528 €	18,0%	13.804.528 €	21,6%
Multilaterales	16	10.615.675 €	13,8%	8.727.675 €	13,7%
Programa de Cooperación Universitaria	19	4.027.158 €	5,2%	4.027.159 €	6,3%
<b>TOTAL AÑOS 2011-2014</b>	<b>125</b>	<b>76.846.578 €</b>	<b>100%</b>	<b>63.836.976 €</b>	<b>100%</b>

Fuente: OTC - Estructura Tablas Memorias 2011 – 2014. Fecha de consulta: 28 de febrero de 2014

Nota Metodológica: Se agrega columna con No. de actuaciones de la misma fuente. Incluye actuaciones MAP y No MAP.

Nota Aclaratoria No. 1: Esta Tabla es tomada de forma literal de la información proporcionada por la OTC de la AECID en Colombia, en consecuencia, los términos que se emplean son los que se emplean por este agente.

Nota Aclaratoria No.2: No se cuenta con información separada sobre CAP. La información con la que se cuenta la presenta de manera agrupada con el Programa bilateral.

de las intervenciones a los 12 RD, desvela que hay componentes y líneas más desarrollados que otras. Este desajuste parece un problema de diseño y la falta de recursos para ponerlos en marcha. También se queda pendiente el cierre de iniciativas que vienen de la etapa pre-MAP. Se observa cierta preocupación por la concentración de intervenciones en sectores, pero sigue ausente una mayor articulación inter sectorial y concentración intrasectorial que permita concentrar recursos, esfuerzos y capacidades en pocas líneas de acción interconectadas entre responsables sectoriales.

A pesar de que se destacan logros en cada un de los 12 resultados, no siempre son contundentes, bien sea por retrasos en la ejecución (sector de agua y saneamiento), o debido a la reducción presupuestaria, que ha supuesto que se dejasen de apoyar algunas líneas como el fortalecimiento al sector sindical. Es destacable el papel que ha desempeñado la Cooperación Española para el impulso de procesos estructurales dentro del Estado colombiano a través del apoyo a la formulación de políticas públicas y el fortalecimiento institucional. Se resalta el trabajo en el marco de la Ley de Víctimas y Tierras, el impulso al Fondo Canasta de Justicia Transicional, el proceso de construcción de los lineamientos de política pública en DDHH y el apoyo para la formulación de la política para la equidad de género y su plan operativo. En segundo lugar, existe un reconocimiento por parte de las instituciones públicas y privadas

en Colombia del tema de Género como “sello” de la Cooperación Española. En tercer lugar, el Gobierno de Colombia valora los proyectos de agua y saneamiento como un aporte muy importante para el país y de alto impacto. El principal logro en este sector es el haberse alineado con las prioridades nacionales, departamentales y municipales. En cuarto lugar, dentro del sector de Crecimiento Económico para la reducción de la pobreza se destaca la apuesta por modelos de cooperación integral en los territorios, basada en las relaciones horizontales con sus socios/contrapartes, la transferencia de conocimiento como estrategia de fortalecimiento institucional (dejar capacidades instaladas) y la estrategias de salida con apropiación local, que se ha impulsado a través de los Programas ERICA (España y sus Regiones Intercambian Conocimiento con Antioquia) y DIRENA (Desarrollo con Identidad Regional entre España y Nariño). Estos han sido valorados por las entidades colombianas como un modelo de cooperación que merece la pena replicar.

Sobre los avances en materia de incorporación de los enfoques transversales, se destaca el esfuerzo de transversalización de los enfoques que se plantea en el anexo 11 del MAP, no obstante, en la práctica aún queda mucho camino por recorrer en cuanto a su incorporación en el conjunto de acciones de la Cooperación Española. En términos del muestreo realizado, las Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo (ONGD) españolas manejan bastante

**Tabla 5. Total de AOD Presupuestada y desembolsada según resultados del PND priorizados en el MAP**

SECTOR	Resultado	No. Actuaciones	Total presupuestado 2011-2014	% sobre total AOD presupuestada	Total Desembolso 2011-2014	% sobre total AOD desembolsada
Construcción de la paz	R1	16	7.031.603	9,15%	5.258.938	8,24%
	R2	9	4.821.807	6,27%	4.581.807	7,18%
	R1 y R2	5	3.122.043	4,06%	3.018.963	4,73%
	R3	2	241.231	0,31%	241.231	0,38%
	R2 y R3	2	1.088.000	1,42%	500.000	0,78%
	NO MAP	2	200.526	0,26%	200.526	0,31%
	<b>TOTAL CP</b>	<b>36</b>	<b>16.505.210</b>	<b>21,48%</b>	<b>13.801.465</b>	<b>21,62%</b>
Género en Desarrollo	R4	2	249.725	0,32%	0	0,00%
	R5	5	1.567.078	2,04%	1.567.078	2,45%
	R6	1	540.000	0,70%	270.000	0,42%
	R4, R5 y R6	1	500.000	0,65%	500.000	0,78%
	R4 y R6	1	768.991	1,00%	768.991	1,20%
	NO MAP	1	33.577	0,04%	33.577	0,05%
	<b>TOTAL GED</b>	<b>11</b>	<b>3.659.371</b>	<b>4,76%</b>	<b>3.139.646</b>	<b>4,92%</b>
Crecimiento Económico para la Reducción de la Pobreza	R7	17	21.180.314	27,56%	12.388.636	19,41%
	R8	5	610.356	0,79%	610.356	0,96%
	R7 y R8	1	99.853	0,13%	99.853	0,16%
	R9	1	125.000	0,16%	125.000	0,20%
	NO MAP	3	571.947	0,74%	571.947	0,90%
	<b>TOTAL CE</b>	<b>27</b>	<b>22.587.470</b>	<b>29,39%</b>	<b>13.795.792</b>	<b>21,61%</b>
Agua y Saneamiento Básico	R10	0	0	0,00%	0	0,00%
	R11	1	13.804.528	17,96%	13.804.528	21,62%
	R12	0	0	0,00%	0	0,00%
	<b>TOTAL AYS</b>	<b>1</b>	<b>13.804.528</b>	<b>17,96%</b>	<b>13.804.528</b>	<b>21,62%</b>
Acción Humanitaria	Sin R	15	14.350.987	18,67%	13.850.987	21,70%
	<b>TOTAL AH</b>	<b>15</b>	<b>14.350.987</b>	<b>18,67%</b>	<b>13.850.987</b>	<b>21,70%</b>
<b>TOTAL MAP</b>		<b>90</b>	<b>70.907.566</b>	<b>92,27%</b>	<b>58.392.418</b>	<b>91,47%</b>
Sectores No MAP	Sin R	36	5.939.011	7,73%	5.444.558	8,53%
	<b>TOTAL No MAP</b>	<b>36</b>	<b>5.939.011</b>	<b>7,73%</b>	<b>5.444.558</b>	<b>8,53%</b>
<b>TOTAL 2011-2014</b>		<b>126</b>	<b>76.846.577</b>	<b>100,00%</b>	<b>63.836.976</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OTC de la AECID en Colombia - Estructura Tablas Memorias 2011 – 2014. Fecha de consulta: 28 de febrero de 2014

bien la incorporación de todas las transversales en la formulación de sus propuestas, no siendo lo mismo para el caso de entidades nacionales o locales. La transversalización de enfoque de género es lo más avanzado dentro de la AECID, no obstante, aún falta apropiación del enfoque a partir del manejo de las

herramientas y de los lineamientos estratégicos y su real incorporación en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los proyectos. La transversalización del enfoque basado en derechos es aún incipiente y la de sostenibilidad ambiental es la menos desarrollada dentro de la OTC.

**Gráfico 5. Dimensiones de análisis de la evaluación.  
Resumen de conclusiones desde la matriz de evaluación**



Fuente: Elaboración propia.

Desde una **perspectiva sistémica** la conclusión de la evaluación apunta que:

1. A partir del **análisis de los supuestos y elementos clave la teoría** subyacente identificada del MAP, y del MAP Colombia en particular, se observa que se asumen supuestos de partida en torno a la estructura de la Cooperación Española que no se cumplen en la práctica. La compleja arquitectura de la Cooperación Española, su variedad de modalidades de instrumentos, es a la vez una oportunidad y un handicap. En el caso del MAP Colombia la teoría del cambio no puede medirse en sentido estricto (valorando su capacidad de generar cambios en la sociedad). Ahora bien, la cadena de supuestos que contribuiría a dicha teoría, en lo relativo a los cambios internos, o resultados de proceso, ha podido verificarse que se rompe desde el primer momento en que el conjunto de actores de la Cooperación Española no está del todo alineado con el MAP y no responde a sus estrategias desde un marco de complementariedad basado en una clara división del trabajo. Falta una mayor dimensión de lo que implica la mejora de los procesos de gestión estratégica y gestión interna (gestión de intervenciones), así como una mayor clarificación de la estructura para poder valorar la contribución efectiva de la Cooperación Española hacia los RD priorizados. (Ver Gráfico 11).

2. En términos de las **dimensiones que articulan el sistema, y las preguntas formuladas en la matriz de evaluación**, se puede concluir que el diseño del MAP fue adecuado en términos de su adecuación al Plan Director de la Cooperación Española, en gran parte a la metodología y que apuesta por elementos clave promovidos en la agenda internacional. Se considera un documento útil, como marco referencial, aunque pone mucho énfasis en la concentración sectorial y menos en los procesos y mecanismos de su gestión. Las herramientas diseñadas para esto (matrices, en general e indicadores para seguimiento) son complejas. Esto ha podido afectar a la forma de gestionar la estructura de la Cooperación Española, en torno al MAP en el momento que no se establece con claridad cuál debe ser el sistema de división del trabajo real que favorezca la complementariedad de los agentes de cara a los RD que el MAP propone. En esa medida, los procesos internos de coordinación (entre Cooperación Española y Colombia) o los actores de la Cooperación Española (GECT) no han sido priorizados en la gestión, como mecanismos orientados al seguimiento y a la toma de decisiones en torno a las prioridades a realizar en cada momento respecto a los cambios en el contexto (en Colombia con el proceso de Paz, y en España, con la reducción presupuestaria). En cualquier caso, se ha podido constatar, que a pesar de ciertas debilidades en el diseño, en la estructura y en los procesos, el análisis de tendencias revela que se ha logrado una mayor concentración sectorial, y se han apoyado intervenciones estratégicas para el país socio que colocan a la Cooperación Española en un socio político estratégico para Colombia. A pesar de esto, la falta de articulación sectorial y la falta de claridad frente a las estrategias territoriales, ha podido restar impacto.

## 4. Recomendaciones

Como **recomendaciones estratégicas para el conjunto de agentes de la Cooperación Española**, se recoge la opción de extender la vigencia del MAP hasta 2015 para acompañarlo con los tiempos de planificación del país socio con un documento más breve con las orientaciones políticas claras y las principales líneas de acción, centrándose en un número menor de resultados de desarrollo a los que contribuir de manera intersectorial y con mayor grado de profundidad. Menos temas asumibles con los recursos actualmente disponibles: Víctimas, Fortalecimiento de la democracia (Estado + Sociedad Civil), Desarrollo territorial, Género y Cultura de Paz. Parece importante dinamizar los espacios de diálogo con los agentes del Gobierno Colombiano, estableciendo un plan de trabajo claro respecto a sus funciones.

Como tareas a corto plazo, parece muy necesario redefinir líneas de acción integrales alineadas con las políticas de implementación de los acuerdos de paz, con un

fuerte contenido territorial, tanto desde la sociedad civil como desde su fortalecimiento a la institucionalidad local. A partir de la reducción presupuestaria habría que adecuar la MGpRD, detallando las estrategias y actuaciones concretas a las que se apuntarán en lo que resta del periodo MAP (rediseñándola a partir de la reducción de resultados, componentes y líneas). Con indicadores propios que den cuenta de la contribución de la Cooperación Española a las metas de desarrollo del país.

A partir de esto se sugiere identificar los instrumentos más adecuados para conseguir los objetivos estratégicos establecidos. Diseñar una combinación equilibrada de instrumentos sobre la base de que éstos están al servicio de la consecución de las metas, y por tanto, responden a modalidades de intervención específicas que requieren del apoyo a través de una modalidad u otra. Para ello se deberá elaborar un mapa, consensuado entre los diferentes agentes de la Cooperación Española en Colombia, en el que se señale las relaciones instrumento – sector/línea – territorio. Es clave la

promoción de una mayor armonización con el resto de los agentes de la Cooperación Española. Para esto, se sugiere establecer con claridad en el MAP una División del trabajo de lo que puede hacer cada uno basado en sus capacidades y potencialidad; tratando de apuntar hacia una estrategia única sobre la que orientar los esfuerzos (los recursos y las intervenciones) de cara a un mayor impacto en las líneas priorizadas y alrededor de unos pocos resultados. Para ello se sugiere activar el GECT como espacio de intercambio de posturas pero también como articulador del seguimiento y evaluación al MAP, asegurándose la representación real de los agentes de la Cooperación Española.

De cara a mejorar la rendición de cuentas y la orientación hacia una gestión basada en la mejora continua se propone poner en marcha evaluaciones de intervenciones estratégicas que permitan ver si los resultados alcanzados, son los previstos y si justifica la reinversión de recursos en el próximo periodo. Evaluaciones que sirvan como diagnósticos previos de la próxima estratégica y como insumo indispensable para la evaluación final del MAP sobre la contribución de la Cooperación Española a los Resultados de Desarrollo proporcionando información al GECT y a la CPSE. Para esto parece indispensable establecer bases de datos y un sistema de información actualizado con base en los acuerdos de aprobación (compromisos), para disponer de información actualizada de la AECID, las CCAA, las EELL y recursos de ONGD aprobados por resolución de subvenciones. Proponer en las mesas de coordinación de donantes la rendición de cuentas de las acciones conjuntas ya realizadas (Fondos Canasta). Proponer actuaciones complementarias en el ámbito territorial sobre temas de coincidencia. La priorización geográfica ayuda a focalizar las acciones de la Cooperación Española en el país, evitando la dispersión. Sin embargo, esto no excluye que para favorecer la complementariedad e integralidad de acciones en los territorios se avance en una mayor coordinación y armonización del trabajo con otros agentes de la cooperación que, compartiendo el mismo enfoque, puedan poner en marcha iniciativas complementarias en otras zonas del país para un mayor impacto. Además se sugiere una mayor participación de la CE en la definición de la nueva estrategia de la UE en Colombia.

**Para la AECID en Colombia** se propone, reflexionar con el Gobierno de Colombia cuáles podrían ser los ejes estratégicos a priorizar, en el marco de unos posibles acuerdos de paz: desarrollo rural, papel de las

mujeres en los diálogos, reintegración de mujeres víctimas y victimarias, el apoyo a organizaciones indígenas en el ámbito territorial, acceso al sistema electoral, entre otros. Además, delimitar un número muy concreto de territorios, a los que se les puede hacer una apuesta integral. Mantener reuniones programáticas con la APC para compartir información sobre intervenciones en ejecución, así como valorar la pertinencia de estrategias (Unidad de víctimas), viabilidad de intervenir en regiones, o apoyar procesos locales, etc. Por otro lado, y de cara a mejorar los procesos de gestión se sugiere avanzar hacia un sistema de gestión de calidad o mejora continua, revisando los procesos internos, tratando de mejorar la articulación y la coordinación de la información entre sectores, unidades, como la Unidad de Administración de Proyectos (UAP) y la UPC de la OTC de la AECID en Colombia, así como con los socios locales. Además, se propone revisar la carga real del equipo técnico, de cara a desvincularlo de tareas relativas a la implementación de las acciones (representación técnica o labores administrativas) con el fin de que oriente sus tareas a un seguimiento estratégico, tomando como referencia a los indicadores. Todo ello en el marco de un nuevo sistema de evaluación estratégico y operativo (MGpRD – PO – Intervenciones) que vaya desde el nivel de las intervenciones, que esté directamente conectado a un pequeño grupo de indicadores de la PO por resultado, y que éstos sirvan de insumo para un grupo de indicadores propios (Cooperación Española) que apunten a los de la MGpRD (por resultado y con carácter intersectorial). Por tanto, se trataría de diseñar un sistema de articulación sectorial que trascienda la fragmentación de acciones por área con el fin de que se actúe desde una mayor integralidad a partir del cruce o el apoyo a intervenciones desde diferentes ámbitos.

Se deben establecer los escenarios de actuación prioritaria entre el resto de sectores y la AH y avanzar la reflexión sobre su intersectorialidad con el resto de áreas. Por último, se considera relevante que se apunte a una mejora de la formulación de las intervenciones con las contrapartes locales (sean gubernamentales o de las OSC), reforzando la formación y el acompañamiento, brindando asesoría para incorporar las transversales, diseño de indicadores y mecanismos claros de seguimiento que permitan dar información e insumos al seguimiento de la PO y de la MGpRD. En esa línea, habría que adaptar los formatos de reporte y justificación de subvenciones de las contrapartes a la OTC (reportes de POA), apuntando más

hacia los avances técnicos y logros de resultados (medición de indicadores) frente a la ejecución de actividades y reporte de gasto.

Se considera importante que la **Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SGCID)** continúe liderando y fortaleciendo los procesos de seguimiento y evaluación del MAP a través del acompañamiento, formación y asesoría para elaborar sistemas de evaluación del conjunto de la Cooperación Española que alimenten las MGpRD. Sería recomendable que desde la SGCID se promoviese la coordinación entre los actores de la Administración General del Estado y los actores de la Cooperación Descentralizada en torno al MAP.

Se sugiere que *las ONGD españolas* con presencia en Colombia designen representantes en los procesos de consulta y articulación con el resto de actores en el marco del GECT, y que soliciten y aporten información sobre los instrumentos en marcha, intervenciones realizadas por el resto de actores en búsqueda de mecanismos de complementariedad de las acciones y mayor impacto. También que compartan su experiencia en incorporación de ejes transversales, sistemas de seguimiento técnico y/o reporte de informes para contribuir a la construcción del seguimiento de las MGpRD y promuevan la socialización de evaluaciones realizadas asimismo, que como búsqueda de aprendizajes entre el resto de actores, bien a través del GECT o mediante espacios o jornadas de difusión de experiencias.

Respecto a **las CCAA**, se considera necesario que, en alguna medida se busque alinear esfuerzos y estrategias (para Colombia) con los resultados del MAP aunque respetando y fortaleciendo su valor agregado y su diferencia. Aprovechar la capacidad instalada que tiene la OTC y la Embajada de España en Colombia, así como intercambiar información y recursos parece clave para optimizar los recursos y evitar duplicidades.

El **Gobierno Colombiano** podría optimizar el esfuerzo realizado con su sistema de información (mapeo) cruzándolo con información más exhaustiva de cada donante (en este caso España), y cruzado con el mapeo realizado por la Unión Europea, el Sistema de Información de la Cooperación Europea en Colombia (SISEC). Esto le permitiría disponer de más insumos para el diálogo con los donantes con el fin de alcanzar acuerdos en la priorización de actuaciones tanto territorial como nacional, articulando las demandas de los territorios. En esta línea, sería recomendable que la APC tuviera bien delimitada sus funciones como cogestora, centralizadora de información o canalizadora de recursos, frente a Oficinas de Cooperación o Ministerios, o con ello fortalecería la cooperación desde la institucionalidad colombiana. En la misma línea, se sugiere fortalecer los procesos de cooperación territorial a través del grado de complementariedad de los diferentes agentes implicados en las regiones, y a través de la clarificación del papel de la sociedad civil, en esta relación gobierno a gobierno.



Informe completo y otros documentos relacionados se pueden encontrar en:

<http://www.cooperacionespañola.es/es/publicaciones>



GOBIERNO DE ESPAÑA

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN

SECRETARÍA DE ESTADO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA

SECRETARÍA GENERAL DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO



GOBIERNO DE COLOMBIA