

1-1-2017

Cooperación internacional en el sector salud en Colombia : influencia del Grupo de Cooperación y Relaciones Internacionales en la gestión de recursos del Ministerio de Salud y Protección Social en los años 2015-2016

Kelly Alejandra Díaz Barrera
Universidad de La Salle

Follow this and additional works at: https://ciencia.lasalle.edu.co/negocios_relaciones

Citación recomendada

Díaz Barrera, K. A. (2017). Cooperación internacional en el sector salud en Colombia : influencia del Grupo de Cooperación y Relaciones Internacionales en la gestión de recursos del Ministerio de Salud y Protección Social en los años 2015-2016. Retrieved from https://ciencia.lasalle.edu.co/negocios_relaciones/41

This Trabajo de Grado is brought to you for free and open access by the Facultad de Ciencias Económicas y Sociales at Ciencia Unisalle. It has been accepted for inclusion in Negocios y Relaciones Internacionales by an authorized administrator of Ciencia Unisalle. For more information, please contact ciencia@lasalle.edu.co.



COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN EL SECTOR SALUD EN COLOMBIA:
INFLUENCIA DEL GRUPO DE COOPERACIÓN Y RELACIONES INTERNACIONALES
EN LA GESTIÓN DE RECURSOS DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN
SOCIAL EN LOS AÑOS 2015-2016

Kelly Alejandra Díaz Barrera

Tutora: Suelen Castiblanco Moreno. MSc.

Informe académico final de prácticas y pasantías

Universidad de La Salle
Facultad de Ciencias Económicas y Sociales
Programa de Negocios y Relaciones Internacionales
Bogotá D.C.

2017

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	4
2. PROBLEMÁTICA DE PROFUNDIZACIÓN	6
Pregunta de profundización	7
Objetivo General.....	7
Objetivos Específicos	8
3. MARCO DE REFERENCIA.....	8
3.1. Marco histórico de la Cooperación Internacional.....	8
3.2. Marco legal de la Cooperación Internacional en Colombia	10
3.3. Marco contextual de la Cooperación Internacional en el Ministerio de Salud y Protección Social	13
4. METODOLOGÍA	16
5. RESULTADOS.....	17
5.1. Construcción de la base de indicadores para evaluar la influencia del GCRI en la gestión de recursos del Ministerio de Salud y Protección Social a través de los mecanismos de acceso a la cooperación internacional.....	17
5.1.1. Definición de indicador	18
5.1.2. Características de los indicadores	18
5.1.3. Tipos de indicadores.....	20
5.1.4. Construcción de indicadores	22
5.1.5. Construcción de indicadores para evaluar la gestión del GCRI a través de los mecanismos de acceso a la cooperación internacional.	23
5.2. Evaluación de la gestión de recursos del Grupo de Cooperación y Relaciones Internacionales en los años 2015 -2016 de los mecanismos de acceso a la cooperación internacional	30
6. CONCLUSIONES	33
7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	36

LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Ejemplo de relación entre el objetivo y el indicador.....	20
Tabla 2. Ejemplo de características que se desean medir con respecto al logro de objetivos de un indicador.....	21
Tabla 3. Indicadores que evalúan la gestión del GCRI a partir de los mecanismos de acceso a la cooperación internacional	24
Tabla 4. Hoja de vida indicador recursos gestionados en cada periodo.....	25
Tabla 5. Hoja de vida indicador variación de recursos económicos gestionados del periodo X respecto del periodo Y.....	25
Tabla 6. Hoja de vida indicador porcentaje de recursos económicos gestionados del periodo X respecto del periodo Y.....	26
Tabla 7. Hoja de vida indicador mecanismos de acceso a la cooperación internacional implementados en el periodo X.....	26
Tabla 8. Hoja de vida indicador mecanismos de acceso a la cooperación internacional con recursos económicos implementados en el periodo X	27
Tabla 9. Hoja de vida indicador mecanismos de acceso a la cooperación internacional con recursos diferentes a los económicos (humanos, técnicos, ayudas, etc.) implementados en el periodo X.....	27
Tabla 10. Hoja de vida indicador uso de los mecanismos de acceso a la cooperación internacional en el periodo X	28
Tabla 11. Hoja de vida indicador porcentaje de uso de los mecanismos de acceso a la cooperación internacional en el periodo X	28
Tabla 12. Hoja de vida indicador Porcentaje de mecanismos de acceso a la cooperación internacional con recursos económicos en el periodo X.....	29
Tabla 13. Hoja de vida indicador Porcentaje de mecanismos de acceso a la cooperación internacional con recursos diferentes a los económicos utilizados en el periodo X	29
Tabla 14. Resultados de los indicadores que evalúan la gestión del GCRI a partir de los mecanismos de acceso a la cooperación internacional.....	30

1. INTRODUCCIÓN

La cooperación internacional encuentra su razón de ser en los principios universales de solidaridad entre los pueblos, respeto y protección de los derechos humanos y en la búsqueda incesante de mejores condiciones y mayores recursos que brinden al hombre una situación de bienestar conforme a su dignidad humana, fin último de la existencia de los Estados. Es un desarrollo de los principios de soberanía, igualdad, corresponsabilidad, interés mutuo, sostenibilidad, equidad, eficacia y preservación del medio ambiente los cuales están ligados a las relaciones entre los sujetos del derecho internacional (Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, 2008).

Es en ese sentido que, mediante sus diferentes modalidades, la cooperación traza lazos de amistad con las diferentes regiones a través del intercambio de experiencias y capacidades, la ayuda oficial al desarrollo, y el relacionamiento multilateral; donde el objetivo común es hacer frente a desafíos nacionales e internacionales para así contribuir al desarrollo económico, social y medioambiental de Colombia y sus socios (Cancillería, 2016).

La cooperación internacional de acuerdo con la Cancillería (2016) ha contribuido a la consolidación de una agenda internacional en lo temático y geográfico¹, la cual está acorde a los intereses nacionales en cuanto a su política exterior, un ejemplo de esto es, el capítulo IX, de Buen Gobierno del Plan Nacional de Desarrollo, que habla sobre promover y asegurar los intereses nacionales a través de la política exterior y cooperación internacional y para ello propone estrategias como consolidar la oferta y la demanda de cooperación internacional en

¹ El plan nacional de desarrollo en el capítulo 5.E. de Buen gobierno, Objetivo 6, establece que se deben promover y asegurar los intereses nacionales mediante el fortalecimiento y diversificación geográfica y temática de la política exterior y la cooperación internacional, para lograr dicho objetivo se tienen como estrategia la consolidación de la oferta y la demanda de cooperación internacional en función de los objetivos de política exterior los cuales son: el fortalecimiento de las relaciones bilaterales con los socios tradicionales y no tradicionales a través de visitas de alto nivel, misiones técnicas, proyectos de cooperación y acuerdos que den continuidad a los compromisos que se derivan de estas relaciones; la participación activa en los mecanismos de concertación e integración regionales para afianzar las relaciones y consolidar estrategias regionales con América Latina y el Caribe, Asia-Pacífico, Eurasia y África; y el posicionamiento de Colombia como oferente de buenas prácticas a través de la cooperación Sur-Sur.

función de los objetivos de la política exterior, afianzar las relaciones y consolidar las estrategias regionales con América Latina y el Caribe, Asia-Pacífico, Eurasia y África (DNP, 2014).

En concordancia con lo anterior el Grupo de Cooperación y Relaciones Internacionales (GCRI) contribuye al fortalecimiento de las capacidades del Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS) mediante la gestión de alianzas e iniciativas de cooperación internacional de alto impacto y sostenibles, el seguimiento a los compromisos en materia de salud adquiridos a nivel internacional y el apoyo al posicionamiento de los intereses estratégicos del país en el ámbito regional y global (Cooperación y relaciones internacionales, 2016).

Con base en lo anterior, para el logro de una óptima y eficiente Cooperación Internacional, la gran mayoría de entidades ya sean privadas o públicas buscan ordenar funciones y procesos que ayuden a la consecución de esta por medio de manuales, bases de datos, parámetros y/o lineamientos que pauten y limiten las estrategias y la formulación de dichos proyectos, por ello los lineamientos que se establecen para el desarrollo de los mecanismos de acceso a la cooperación son instrumentos que contienen información sistemática sobre cómo se debe elaborar y su estructura para que las diferentes entidades tengan acceso a la cooperación internacional.

Este trabajo se realiza con el fin de determinar si la gestión del GCRI ha sido óptima en la implementación de los mecanismos de cooperación internacional, además el informe espera contribuir al análisis de dicha gestión teniendo en cuenta la base de datos de convenios y proyectos actualizada hasta diciembre del año 2016, el informe de gestión del año 2015-2016 y el Manual de Gestión de Convenios de Cooperación Internacional 2015. Para realizar dicho análisis, el desarrollo de una base de indicadores que permita la evaluación de esta gestión es importante y contribuye a la complementación desde la academia al ejercicio de la pasantía que tuvo lugar en el GCRI el cual como se mencionó anteriormente fortalece las capacidades del MSPS a través de la gestión de alianzas e iniciativas de cooperación internacional.

Para el desarrollo de este propósito, el informe constará de cinco partes, la primera desarrolla la importancia de la problemática; la segunda define un marco histórico legal y contextual, el cual

permite entender el tema y su importancia en el contexto colombiano; en la tercera sección se hace una explicación de la metodología usada para el desarrollo del informe y consecución de resultados, los cuales se presentarán en la cuarta parte; y en la quinta parte se muestran las conclusiones.

2. PROBLEMÁTICA DE PROFUNDIZACIÓN

“La cooperación internacional es la ayuda que se entrega para apoyar el desarrollo económico y social de países en desarrollo, por medio de la transferencia de tecnologías, conocimientos habilidades, experiencias o recursos² por parte de países con igual o mayor nivel de desarrollo, organizaciones multilaterales, organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil” (APC-Colombia, 2016)

Debido a la gran cantidad de instituciones y organizaciones que pretenden tener acceso a la Cooperación Internacional y a los diferentes tipos, líneas, modalidades y naturaleza de ésta, se han establecido diferentes mecanismos de acceso a la cooperación para que los organismos puedan hacer uso de estos recursos de una manera óptima y cada vez más eficiente en pro del bienestar de la población beneficiada con estas ayudas.

Es por ello que la necesidad de tener lineamientos que establezcan la función y la pertinencia de cada uno de los mecanismos de acceso a la cooperación internacional para el Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia (MSPS) surge con el propósito de orientar y facilitar la gestión de los convenios de Cooperación Internacional que el Ministerio de Salud y Protección Social adelanta, para movilizar recursos humanos, técnicos, logísticos y financieros que fortalezcan las capacidades del sector salud.

Dichos lineamientos no solo benefician al Grupo de Cooperación y Relaciones internacionales – GCRI- el cual contribuye de manera general al fortalecimiento de las capacidades del Ministerio de Salud y Protección Social mediante la gestión de alianzas e iniciativas de cooperación

² Los recursos pueden ser de tipo económico, técnico o tecnológico, humano, en especie, ayudas, becas e intercambios.

internacional de alto impacto y sostenibles, el seguimiento a los compromisos en materia de salud adquiridos a nivel internacional y el apoyo al posicionamiento de los intereses estratégicos del país el ámbito regional y global (Cooperación y relaciones internacionales, 2016), sino que también permite a otras direcciones como la Dirección de Promoción y Prevención tenerlos como una guía para proyectar, articular y ordenar las acciones requeridas para la elaboración de un convenio de cooperación internacional dentro del MSPS.

Los mecanismos de acceso a la cooperación internacional que el MSPS utiliza son: los convenios de cooperación internacional, proyectos de cooperación internacional, memorandos de entendimiento y cartas de acuerdo o intención, estos mecanismos son los que formalizan la cooperación internacional por esto es pertinente establecer una primera propuesta de un sistema de evaluación que permita determinar si están siendo efectivos en el momento de formalizar la cooperación con otros países u organizaciones del sistema internacional, ya que el GCRI cuenta con una base de datos que permite identificar información básica de los proyectos, convenios, memorandos de entendimiento y cartas de intención que han sido firmados por el MSPS y diferentes actores de la cooperación internacional (Estados, organizaciones, fundaciones, etc.) pero no cuenta con un sistema de evaluación que permita determinar si dicha gestión ha mejorado o no respecto a la gestión de los años anteriores.

Pregunta de profundización

¿Cómo influyó el Grupo de Cooperación y Relaciones Internacionales en la gestión de recursos del Ministerio de Salud y Protección Social en el periodo 2015-2016, teniendo en cuenta que dicha gestión se hizo a partir de los mecanismos de acceso a la cooperación internacional?

Objetivo General

- Determinar la influencia del Grupo de Cooperación y Relaciones Internacionales en la gestión de recursos del Ministerio de Salud y Protección Social en el periodo 2015-2016 a partir de los mecanismos de acceso a la cooperación internacional.

Objetivos Específicos

- Definir el marco histórico, legal y contextual de la cooperación internacional de Colombia en el sector salud.
- Construir una base de indicadores que permita evaluar la influencia del Grupo de Cooperación y Relaciones Internacionales en la gestión de recursos del Ministerio de Salud y Protección Social a partir de los mecanismos de acceso a la cooperación internacional.
- Establecer la influencia del Grupo de Cooperación y Relaciones Internacionales en la gestión de recursos del Ministerio de Salud y Protección Social en el periodo 2015-2016 por medio de la base de indicadores.

3. MARCO DE REFERENCIA

3.1. Marco histórico de la Cooperación Internacional

La Cooperación Internacional tiene su origen en 1945 con la finalización de la Segunda Guerra Mundial, de acuerdo con Correa (2012), debido a que después de esta se presentan a nivel político, económico y social procesos innovadores que generan cambios en el sistema internacional y contribuyen en la creación de condiciones y escenarios propicios para el posterior arranque de las primeras actividades de cooperación internacional (Tassara, 2012). Los eventos que más incidieron en estos cambios fueron, de acuerdo con Tassara (2012), la Conferencia de Bretton Woods, la creación del sistema de las Naciones Unidas, el proceso de descolonización, el surgimiento de la Guerra Fría y el Plan Marshall.

De acuerdo con Agudelo (2011) la cooperación internacional nació como un método para la convivencia pacífica entre las naciones es por ello que el objetivo general de una posible comunidad internacional debe ser el de garantizar la paz y seguridad internacional y el objetivo específico debe ser la promoción del desarrollo y de los derechos humanos, por esto la creación de la Organización de Naciones Unidas (ONU) cuya principal función es la de velar por el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, ha contribuido en la creación de este

método que sirve como base para la convivencia pacífica, desarrollo de las naciones y promoción de los derechos humanos.

Desde su creación en 1945, la ONU se ha caracterizado por ser una organización de gobierno global, que sucede a la Sociedad de las Naciones y se orienta a facilitar la cooperación entre los países asociados en asuntos como la protección del derecho internacional, la promoción y la tutela de los derechos humanos, la preservación de la paz y la seguridad internacional, el fomento del desarrollo económico y social, y la distribución de la asistencia humanitaria a las poblaciones que la necesiten sin importar que estas sean desplazadas por la guerra o afectados por otros desastres (Tassara, 2012).

La cooperación internacional es uno de los instrumentos a través de los cuales la Comunidad Internacional desarrolla el principio de solidaridad e interdependencia entre Estados, Naciones y Pueblos adoptado con el nacimiento del multilateralismo (Agudelo, 2011) por esto, la cooperación internacional ha estado presente en las acciones de dos o más naciones u organizaciones de la sociedad civil, interesadas en intercambiar conocimientos, tecnologías, experiencias y oportunidades económicas, con el fin de contribuir en la búsqueda de soluciones que favorezcan a las partes involucradas (Valderrama, 2012).

Según Arteaga (2011) la cooperación internacional es un instrumento propio de la política de las relaciones internacionales y de las relaciones exteriores de los países que vincula dos o más actores interesados en intercambiar conocimientos, tecnologías y experiencias, esto con el fin de contribuir en la búsqueda de soluciones que sean favorables para los actores y además ayudar al desarrollo de las naciones con nivel bajo o medio de ingresos.

Para Agudelo (2011) los principales instrumentos de la cooperación internacional para el desarrollo son: la ayuda económica y financiera, la ayuda humanitaria (emergencia y ayuda alimentaria), preferencias comerciales, cooperación técnica, cooperación científica y tecnológica. El autor considera que de estos instrumentos el más conocido y usado es el de la ayuda económica y financiera que generalmente incluye la ayuda humanitaria y se conoce como Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) esta se puede definir como los flujos de recursos hacia países en

desarrollo e instituciones multilaterales, suministrado por agencias oficiales, incluyendo el Estado y gobiernos locales o mediante sus agencias ejecutoras (Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, 2004).

Además de esto Agudelo (2011) considera que un segundo instrumento que se usa con frecuencia es el de las preferencias comerciales y un claro ejemplo de ello es la Unión Europea con sus 79 principales socios de cooperación internacional para el desarrollo que se encuentran agrupados en la categoría de Países de África Caribe y Pacífico (ACP) a los cuales reserva un Sistema de Preferencias Especiales en sus relaciones comerciales, de la misma manera que Estados Unidos reconoce unas Preferencias Especiales para los países andinos y centroamericanos mediante la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC).

De forma adicional, los actores de la cooperación internacional se dividen en Estatales y No Estatales, dentro de los estatales se encuentran las Organizaciones Internacionales, los Estados nacionales (y agencias de cooperación) y las Autoridades locales (municipios, provincias, gobernaciones, etc.). Y como actores No Estatales encontramos las Asociaciones (ONG, Iglesias, sindicatos, organizaciones de base, etc.), Fundaciones (no empresariales) y Empresas (y fundaciones empresariales), también encontramos los Fondos especializados y las Universidades (y centros de investigación) que pueden hacer parte de ambos grupos de actores (Tassara, 2012).

3.2. Marco legal de la Cooperación Internacional en Colombia

En Colombia, la Cooperación Internacional ha favorecido la consolidación de una agenda internacional diversificada en lo temático y lo geográfico, adicionalmente constituye una herramienta de política exterior que está acorde a los intereses nacionales gracias a que facilita el relacionamiento de Colombia con el mundo por lo que también permite profundizar sus relaciones internacionales (Cancillería, 2016).

La regulación en Colombia de la Cooperación Internacional se encuentra dispersa en normas de orden constitucional, normas o decretos reglamentarios que emite el Presidente como suprema autoridad administrativa y director de las relaciones internacionales (Agencia Presidencial para la

Acción Social y la Cooperación Internacional, 2008). En primera instancia de estas normas encontramos que la Constitución Política de Colombia contempla:

Que las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia. De igual manera, la política exterior de Colombia se orientará hacia la integración latinoamericana y del Caribe (Const., 1991, art. 9)

La constitución también consagra unos principios reguladores de las relaciones internacionales, estableciendo que el Estado promoverá la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional. (Const., 1991, art. 226).

Además para Colombia la integración latinoamericana es de gran importancia por lo que el Estado promoverá la integración económica, social y política con las demás naciones y especialmente, con los países de América Latina y del Caribe mediante la celebración de tratados que sobre bases de equidad, igualdad y reciprocidad, creen organismos supranacionales, inclusive para conformar una comunidad latinoamericana de naciones. La ley podrá establecer elecciones directas para la constitución del Parlamento Andino y del Parlamento Latinoamericano (Const., 1991, art. 227).

También se han instaurado leyes en Colombia que regulan la Cooperación Internacional, dentro de estas podemos encontrar, de acuerdo con Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (2008), la Ley 19 de 1958 con la cual se creó el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación, bajo la dirección personal del Presidente de la República con el fin de mejorar la organización para un mejor aprovechamiento de la asistencia técnica prestada por países amigos y las entidades internacionales. De igual forma, dentro de los antecedentes de la cooperación aparece el Decreto 2410 de 1980 el cual le atribuía a la División Especial de Cooperación Técnica Internacional (DECTI), del Departamento Nacional de Planeación (DNP)

las funciones de orientar, promover y realizar, en coordinación con los organismos y entidades pertinentes, la formulación de políticas, planes, programas y proyectos en materia de cooperación técnica internacional.

Igualmente, el CONPES 2768 del 22 de marzo de 1995 trae el análisis de la situación de la cooperación internacional en esa época, la reorientación de la cooperación en pro de los pilares fundamentales del Plan Nacional de Desarrollo y la necesidad de establecer un organismo que se encargue de velar por la coordinación nacional de la Cooperación Internacional que reciba y otorgue el país. Por otra parte el CONPES 2968 de 1997 hizo una orientación y enfoque de la cooperación internacional mediante la definición de lineamientos de política que permitía la consolidación de la cooperación como instrumento de apoyo al desarrollo (Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, 2008).

Por último, dentro de los antecedentes de la cooperación internacional en Colombia encontramos la creación de La Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI) y de sus estatutos por medio de la Ley 318 de 1996 y el Decreto 2807 de 1997 (Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, 2008). La ACCI inicialmente estaba adscrita al DNP y tenía como objetivo la coordinación, administración y promoción de la totalidad de cooperación internacional técnica y financiera, no reembolsable, que recibe y otorgue el país bajo la modalidad de AOD.

La ACCI pasó a ser adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores mediante el Decreto 1320 de julio de 1999, después el Decreto 1540 de junio 6 de 2003 modificó esto y quedó adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la Republica. La ley 318 de 1996 decretó que todas las entidades del Estado estaban obligadas a canalizar las solicitudes de cooperación internacional a través de la ACCI. El decreto 2467 del 19 de julio de 2005 fusionó la ACCI y la Red de Solidaridad Social y en adelante comenzó a denominarse Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social (Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, 2008).

Finalmente el Decreto 4152 de 2011 crea la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, APC-Colombia con el fin de visibilizar y posicionar a Colombia como oferente de Cooperación Internacional, fortalecer la

gestión que recibe, integrar, coordinar y articular a todos los agentes que participan en tales procesos y coordinar la institucionalidad pública, como alternativa eficiente y eficaz para recibir, canalizar, administrar y ejecutar recursos y proyectos de Cooperación Internacional (Decreto 4152, 2011)

3.3. Marco contextual de la Cooperación Internacional en el Ministerio de Salud y Protección Social

La cooperación internacional que se gestiona desde el MSPS está regida por la normativa colombiana por lo que este trabaja de la mano con la APC- Colombia en los temas relacionados con la salud y la protección social. Para el MSPS la cooperación internacional se entiende como la unión de esfuerzos entre los países para enfrentar retos comunes, o como los flujos de ayuda oficial hacia países en vías de desarrollo, estos tienen una importancia particular y estratégica para el sector salud. La salud es un asunto de carácter global, y, de hecho, constituye una de las áreas temáticas de mayor sensibilidad dentro de la agenda internacional, junto con el medio ambiente, la seguridad alimentaria, la economía, la energía y la seguridad. (Ministerio de Salud y Protección Social , 2015)

La cooperación internacional de acuerdo con el Ministerio de Salud y Protección Social (2015) se desarrolla a través de las modalidades que se describen a continuación:

1. Cooperación Bilateral: Esta consiste en la cooperación oficial que otorgan los países por medio de sus embajadas o agencias de cooperación internacional. Puede ser tanto horizontal si genera entre países de igual nivel de desarrollo, como vertical si se da de un país desarrollado a otro país en desarrollo (Ministerio de Salud y Protección Social , 2015).
2. Cooperación Multilateral: Es la cooperación otorgada por organizaciones intergubernamentales a los países en desarrollo, con el fin de fortalecer sus capacidades nacionales en materia de desarrollo sostenible (Cancillería, 2016).
3. Cooperación financiera: Consiste en la asignación de recursos financieros que pueden ser reembolsables o no reembolsables, la asignación de estos flujos de cooperación internacional

se determina según el nivel de ingreso per cápita el cual es un criterio fundamental para agrupar los países según su nivel de desarrollo (Bárcena, 2012).

- 3.1. Cooperación financiera reembolsable: Esta cooperación recibe un tratamiento de crédito y por esto debe ceñirse a la regulación del empréstito, en este trámite de aprobación y contratación participa el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el DNP y la APC-Colombia.
- 3.2. Cooperación financiera no reembolsable: a diferencia de la reembolsable esta cooperación es entregada en calidad de donación o de aportes en el marco de un proyecto.
4. Cooperación técnica: Es la que se da con la transferencia de técnicas, tecnologías, conocimientos, habilidades o experiencias por parte de países y organizaciones multilaterales. Es usualmente utilizada entre países que tienen igual nivel de desarrollo y se materializa por medio de la asistencia técnica, becas, pasantías, misiones, cursos, entre otros (Ministerio de Salud y Protección Social , 2015).
5. Cooperación Sur-Sur: Es una modalidad de cooperación en la cual dos países en desarrollo intercambian recursos o experiencias, está basada en la horizontalidad, la solidaridad y el interés y beneficio mutuo (Ministerio de Salud y Protección Social , 2015).
6. Cooperación triangular: Es un tipo de cooperación mixta, que permite combinar la cooperación tradicional o vertical, con la cooperación sur-sur y tiene como objetivo beneficiar a un tercer país en desarrollo (APC-Colombia, 2016).
7. Cooperación descentralizada: Es el conjunto de iniciativas de cooperación que están financiadas por los gobiernos locales de los países desarrollados con el fin de apoyar programas en los países en desarrollo a nivel local aunque también se da a nivel nacional pero en menor medida (Ministerio de Salud y Protección Social , 2015).
8. Cooperación Interinstitucional: Se da entre las instituciones pares de diferentes países, tanto públicas como privadas (Ministerio de Salud y Protección Social , 2015).
9. Ayuda humanitaria: Son todas las acciones, medidas y programas que tienen como objetivo fundamental prevenir y aliviar el sufrimiento humano, proteger la vida y la dignidad de las personas y comunidades afectadas por desastres naturales o conflictos armados (Ministerio de Salud y Protección Social , 2015).

10. Cooperación internacional no oficial: Es aquella que se realiza con actores del sector privado y social que tienen como propósito fomentar el crecimiento económico, desarrollo social y sostenibilidad ambiental a todos los ciudadanos (APC-Colombia, 2016).

Para la formalización de la cooperación internacional se utilizan diferentes mecanismos y su utilización depende del fin que se pretenda alcanzar, del contexto general del entorno en el que interviene, de las capacidades existentes o del cumplimiento de determinadas condiciones previas, necesarias para un uso eficaz y eficiente de cada uno (Ministerio de Salud y Protección Social, 2016) dentro de estos mecanismos se encuentran:

1. Convenios de Cooperación Internacional: Son una forma de contratación mediante la cual, bajo la modalidad de aportes, dos entidades entregan bienes o servicios (recursos humanos, físicos, técnicos, tecnológicos y económicos) y se comprometen al logro de un objetivo común, un programa, un proyecto o actividad de cooperación, y pueden ser suscritos entre el MSPS y otras entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro, de naturaleza internacional, cuyo misión o mandato se encuentre directamente relacionado con el alcance del proyecto o iniciativas a desarrollar en el marco del convenio (Ministerio de Salud y Protección Social, 2016), estos convenios se dividen en convenios marco de cooperación y convenios derivados de la cooperación.
 - 1.1. Convenios Marco de Cooperación: Son aquellos que se definen los marcos programáticos, componentes y mecanismos de cooperación internacional y depende de las modalidades utilizadas por los cooperantes internacionales.
 - 1.2. Convenios Derivados de Cooperación: Son aquellos que dependen de un convenio marco o principal en el cual se materializan los compromisos vinculando el aporte de recursos o precisando o ampliando los compromisos de las partes.
2. Proyecto de Cooperación Internacional: Es el conjunto de acciones interrelacionadas y coordinadas, asignadas a instancias, limitadas en tiempo, región, sector, grupos-meta, presupuesto, con el fin de alcanzar un conjunto de objetivos determinados previamente de manera precisa y objetivamente verificables posteriormente. Los proyectos tienen mayor probabilidad de ser aceptados en el ámbito de la cooperación internacional, cuando forman parte de un marco estratégico del cooperante, programa o proyecto y cuando están en

concordancia con las políticas públicas, planes de desarrollo nacional, regional y/o municipal (Ministerio de Salud y Protección Social, 2016).

3. Memorando de Entendimiento: Un memorando de entendimiento (o MOU por sus siglas en ingles de Memorandum of Undertanding) es un acuerdo en forma simplificada en el cual se incluyen compromisos que no generan obligaciones de comportamiento reales para las partes, sino son más bien clausulas programáticas con una redacción que excluye los términos imperativos y que suele contener simples exhortaciones o declaraciones de intención (Ministerio de Salud y Protección Social, 2016).
4. Carta de Acuerdo o Intención: Este mecanismo consiste en el intercambio de notas en donde las partes se ponen de acuerdo acerca de los términos e iniciativas o proyectos a desarrollar, pero no implican la firma de un convenio de cooperación internacional.

Una Carta de Intención es un documento que describe un acuerdo entre dos o más partes, no vinculante que más tarde puede formalizarse mediante un convenio o simplemente el intercambio de notas es suficiente. Esta se compone de una serie de consideraciones, propuestas o intenciones para llevar a cabo acciones futuras, que pueden ser descritas en la misma.

4. METODOLOGÍA

El trabajo de investigación realizado tiene un enfoque cualitativo y cuenta con una estrategia metodológica de análisis y descripción de contenido, pues este aborda un asunto específico del campo de las relaciones internacionales como lo es la cooperación internacional, principalmente el tema de los mecanismos de acceso a esta, los cuales se analizaron con la creación de una base de indicadores que fue construida a partir de la revisión teórica. Este enfoque es importante para el desarrollo de este trabajo porque los métodos de investigación cualitativa profundizan en casos específicos, su preocupación no es prioritariamente medir, sino cualificar y describir el fenómeno social a partir de características fundamentales (Bernal, 2010).

Para desarrollar los objetivos de este informe se tuvo en cuenta recursos descriptivos, analíticos y comparativos ya que por medio de estas estrategias se pudo determinar la influencia de los

mecanismos de acceso a la cooperación internacional en la gestión de recursos del MSPS, que es el principal propósito de esta investigación.

Además de ello, fue importante la revisión de fuentes primarias como lo son los documentos de carácter público como el Plan Nacional de Desarrollo, los documentos del MSPS como el manual de gestión de convenios de cooperación internacional del MSPS, la base de datos del GCRI, el informe de gestión del 2016 del GCRI y las guías de suscripción de memorandos de entendimiento y convenios del MSPS. Así mismo se tuvieron en cuenta fuentes secundarias como documentos relacionados con el tema, manuales de cooperación de otras entidades y páginas web.

Con la información obtenida de estas fuentes de información se realizó una base de indicadores que permitió evaluar la gestión del Grupo de Cooperación y Relaciones internacionales a través de los mecanismos de acceso a la cooperación utilizados por el MSPS, dicha base de indicadores se construyó por medio de una hoja de vida de cada indicador que contribuyó al establecimiento de un propósito, un componente y un medio de verificación de cada uno.

5. RESULTADOS

5.1. Construcción de la base de indicadores para evaluar la influencia del GCRI en la gestión de recursos del Ministerio de Salud y Protección Social a través de los mecanismos de acceso a la cooperación internacional

En este apartado del informe se hizo un desarrollo conceptual de la elaboración de un indicador que va desde la definición de este, luego se indicaron las características, tipos de indicadores y cómo fue su proceso de construcción, con ello se elaboró una hoja de vida en donde se muestran las características específicas de un indicador, por último con la información obtenida de las diferentes fuentes se construyó una hoja de vida de los indicadores que permiten evaluar el proceso de gestión del GCRI teniendo en cuenta que dicha gestión se hace a través de los mecanismos de acceso a la cooperación internacional.

5.1.1. Definición de indicador

Los indicadores son una herramienta empleada en las investigaciones de tendencias, así como en la búsqueda de minimizar los riesgos relacionados con las intervenciones en todos los sectores de la política pública, debido a que suministran información oportuna y confiable, que es útil para la toma de decisiones. La formulación y aplicación de estos se relaciona con los procesos de planeación de las entidades, por lo que deben presentarse en un contexto que comprenda los objetivos de la intervención, así como los resultados esperados (Departamento Nacional de Planeación - Sistema Nacional de Evaluación de gestión y resultados, 2014).

De esta manera, los indicadores permiten ejercer control sobre las intervenciones para hacer ajustes que reorienten el accionar del sector público con el fin de obtener mejores resultados para los beneficiarios (Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas, s.f.), por ello se define a los indicadores como expresiones cualitativas o cuantitativas observables, que describen características, comportamientos o fenómenos de realidad a través de la evolución de variables, combinación de variables o el establecimiento de una relación entre variables, que comparadas con periodos anteriores, productos similares o una meta o referente teórico, son importantes para evaluar el desempeño y su evolución en el tiempo (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2012).

5.1.2. Características de los indicadores

Los indicadores deben tener tres características básicas para convertirse en herramientas indispensables para la planeación, seguimiento, evaluación y la gestión (Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas, s.f.), estas son:

- **Simplificación:** la realidad en la que se actúa es multidimensional, un indicador debe considerar alguna de las dimensiones (económica, social, cultural, política, etc.) pero no puede abarcarlas todas.
- **Medición:** permite comparar la situación actual de una dimensión de estudio en el tiempo o respecto a patrones establecidos.
- **Comunicación:** todo indicador debe transmitir información acerca de un tema en particular para la toma de decisiones y evaluación de acciones.

Por lo anterior, los indicadores diseñados deben cumplir los siguientes objetivos (Serna, 2014):

- Generar información útil como incentivo y ayuda al mejoramiento continuo de los procesos institucionales de la toma de decisiones públicas, y su respectiva evaluación de resultados.
- Establecer los cambios de una situación a otra para saber si ha mejorado o no, cambios no determinables sin medición alguna.
- Efectuar seguimiento y evaluación a los planes, programas y políticas que introducen cambios institucionales y ver los correctivos para hacer hacia una mayor y mejor eficiencia y eficacia institucional

De acuerdo con Gracia (2016), un indicador debe tener criterios básicos que permitan apoyar la gestión en el cumplimiento de los objetivos institucionales, los criterios que se deben tener en cuenta para la formulación de indicadores son:

1. Relevancia: debe medir la importancia frente a los objetivos estratégicos.
2. Confiabilidad: que cuente con suficientes datos para la medición.
3. Valor agregado: los indicadores deben tener un valor agregado que permita identificar alertas y tomar decisiones.
4. Claramente definido: que asegure su comparación.
5. Comprensible: que sea fácil de usar.
6. Comparable: que de un periodo a otro se pueda comparar.
7. Oportunidad: que se pueda emplear para retroalimentar la implementación de la intervención.
8. Costo efectivo: que no sea costoso el proceso de construcción, recolección o registro.
9. Validez: que permita medir la intervención.
10. Pertinencia: que se relacione con los objetivos de la intervención.
11. Sensibilidad: que refleje el cambio de variables en el tiempo.
12. Representatividad: que exprese una variable.
13. Suficiente: que exprese el resultado de la variable sin redundancia.

Del mismo modo, se debe tener en cuenta que el indicador se puede representar con un número o en forma de índice, tasa, promedio, porcentaje o coeficiente.

Teniendo en cuenta que los indicadores son empleados en el monitoreo y la evaluación de una intervención, el primer paso para su determinación es tener claridad en el propósito de dicha intervención, esto debido a que el indicador será el instrumento que muestre el avance de dicho objetivo. De esta manera, es posible hacer una relación como se muestra en la tabla 1.

Tabla 1. Ejemplo de relación entre el objetivo y el indicador

Objetivo	Indicador	Meta
Disminuir la pobreza rural	Porcentaje de población rural que sale del 1 quintil con relación al año 2010	15%

Nota. Fuente: Gracia, O. (2016). *Metodología para la construcción de indicadores*. Bogotá: Ministerio de Salud y Protección Social.

5.1.3. Tipos de indicadores

Además de tener claro el objetivo de los indicadores, es importante precisar cuáles son los tipos de indicadores que se van a establecer, esto depende de lo que se desea cuantificar, por lo que es pertinente tener claridad de los tipos de indicadores que existen, según Gracia (2016) los indicadores se pueden clasificar de la siguiente manera.

1. Según su medición:

- a. Cuantitativos: Son una representación numérica de la realidad. Al construirse de números se pueden organizar de manera ascendente o descendente, según la necesidad.
- b. Cualitativos: Son indicadores en los que sus resultados se refieren a una escala de cualidades, por tanto permiten tener en cuenta la heterogeneidad, amenazas y oportunidades del entorno. Un ejemplo de la forma en cómo se expresan es: bueno, malo, regular o con un sí o un no.

2. Según su nivel de intervención:

- a. De efecto: Miden los resultados de la población beneficiaria como consecuencia de la intervención.
- b. De producto: Cuantifica los bienes y servicios producidos. Posteriormente permite la relación de estos productos con los efectos directos de la intervención.
- c. De gestión: Cuantifica los insumos y mide la cantidad de operaciones realizadas durante la implementación de la intervención. De esta manera se utilizan para monitorear los procesos.

3. Según su calidad:

- a. De eficacia: Miden el grado de cumplimiento de los objetivos definidos por la entidad, en este sentido, miden el logro de los resultados propuestos.
Estos indicadores se enfocan en que se debe hacer, por lo que son empleados para saber si los procesos que se desarrollan en la entidad son para el beneficio de los clientes.
- b. De eficiencia: Establecen la relación entre los costos de los insumos y los productos de procesos. Con estos se mide el nivel de avance en las operaciones desarrolladas, estos se concentran en el cómo se hicieron las actividades, de esta manera tienen que ver con la productividad.
- c. De efectividad: Estos miden la satisfacción de las necesidades de los beneficiarios.

Identificar los tipos de indicadores que se son pertinentes para evaluar determinada gestión permite hacer referencia a las características que se desean medir con respecto al logro de los objetivos, tal como se presenta en la tabla 2.

Tabla 2. Ejemplo de características que se desean medir con respecto al logro de objetivos de un indicador

Objetivo	Factor relevante a medir	Indicador
Microempresas rurales con capacidades técnicas.	Capacidades técnicas consolidadas.	Porcentaje de microempresas que mejoran sus capacidades técnicas.

Nota. Fuente: Gracia, O. (2016). *Metodología para la construcción de indicadores*. Bogotá: Ministerio de Salud y Protección Social.

5.1.4. Construcción de indicadores

La construcción de indicadores requiere de actividades clave que permitan estructurar un sistema de estos dentro de la institución, para ello (Departamento Nacional de Planeación - Sistema Nacional de Evaluación de gestión y resultados, 2014) establece un ciclo básico para el proceso de construcción de indicadores el cual se muestra en la Figura 1.

Figura 1. Ciclo básico para el proceso de construcción de indicadores



Nota Fuente: Departamento Administrativo de la Función Pública. (2 de Noviembre de 2011) Decreto por el cual se determinan los objetivos y a estructura del Ministerio de Salud y Protección Social y se integra el Sector Administrativo de Salud y Protección Social. [Decreto 4107 de 2011]. Recuperado de <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/ley-1444-de-2011.pdf>

Para la construcción de indicadores también es importante además del ciclo básico, la hoja de vida del indicador que establece (Gracia, 2016), la cual va acorde al ciclo básico y permite la creación de indicadores de manera tal que una persona pueda entender fácilmente el indicador. La hoja de vida del indicador de acuerdo con Gracia (2016) es un instrumento que permite entender de una manera más clara el indicador y su objetivo es registrar y documentar la formulación del indicador, consignar las metas y registrar los avances. Los datos que se pueden incluir en este formato son todos aquellos que aportan información relevante relacionada con el indicador, Gracia (2016) sugiere los siguientes datos:

- a) Nombre: Debe ser corto y auto explicativo. Cualquier persona que lo lea debe comprender que se está midiendo.
- b) Descripción: se recomienda incluir información relacionada con los aspectos que proporcionara, así como la razón por la que resulta importante medirlo.
- c) Unidad de medida: Determina la magnitud del indicador.
- d) Fórmula: Se refiere a los cálculos que se requieren para obtener el valor del indicador.
- e) Variables: es la serie de información que proporcionara, así como una breve descripción del tipo de información que expone (primaria, secundaria).
- f) Periodicidad de la información: se sugiere que quede un tiempo estipulado para que dicho indicador sea medido.
- g) Tipo de indicador: Se debe establecer si es un indicador de gestión, producto, efecto o cualquier otro.

5.1.5. Construcción de indicadores para evaluar la gestión del GCRI a través de los mecanismos de acceso a la cooperación internacional.

A partir de la información sobre indicadores y su construcción, se elaboró la tabla 3 con los indicadores para evaluar los periodos de tiempo establecidos y hacer una comparación de la gestión realizada en cada periodo con respecto al anterior. En la construcción de dichos indicadores se tuvo en cuenta la base de datos de convenios y proyectos de cooperación internacional del MSPS la cual está actualizada hasta diciembre del año 2016, esta base de datos es de gran importancia para la propuesta de la base de indicadores que se presenta en el presente

informe debido a que allí se encuentran consolidados todos los mecanismos gestionados por el GCRI y además muestra una estructura organizada que es oportuna para la construcción de esta base de indicadores.

Tabla 3. Indicadores que evalúan la gestión del GCRI a partir de los mecanismos de acceso a la cooperación internacional

Objetivo	Factor relevante a medir	Indicador
Medir los recursos gestionados por año	Recursos gestionados	Recursos gestionados en cada periodo
Medir la variación de recursos gestionados por periodo	Recursos gestionados del periodo X con respecto al periodo Y	Variación de recursos gestionados del periodo X respecto del periodo Y
Conocer el porcentaje de recursos que aumento o disminuyo en el periodo que se evalúa	Porcentaje de recursos gestionados	Porcentaje de recursos económicos gestionados del periodo X respecto del periodo Y
Conocer la cantidad de mecanismos utilizados en cada periodo	Mecanismos implementados	Cantidad de mecanismos de acceso a la cooperación internacional implementados en el periodo X
Establecer la cantidad de mecanismos con recursos económicos utilizados en el periodo que se evalúa	Mecanismos con recursos económicos implementados	Cantidad de mecanismos de acceso a la cooperación internacional con recursos económicos implementados en el periodo X
Establecer la cantidad de mecanismos con recursos diferentes a los económicos (técnicos, humanos, ayudas, etc.) utilizados en el periodo que se evalúa	Mecanismos con recursos no económicos implementados	Cantidad de mecanismos de acceso a la cooperación internacional con recursos diferentes a los económicos (humanos, técnicos, ayudas, etc.) implementados en el periodo X
Identificar si se usaron o no todos los mecanismos y conocer la cantidad que se usó de cada uno	Mecanismos que fueron o no fueron utilizados	Uso de los mecanismos de acceso a la cooperación internacional en el periodo X
Conocer el porcentaje de uso de cada mecanismos implantado en el periodo que se evalúa	Porcentaje de mecanismos implementados	Porcentaje de uso de los mecanismos de acceso a la cooperación internacional en el periodo X
Conocer el porcentaje de mecanismos con recursos económicos implementados	Porcentaje de mecanismos con recursos económicos implementados	Porcentaje de mecanismos de acceso a la cooperación internacional con recursos económicos en el periodo X
Conocer el porcentaje de mecanismos con recursos diferentes a los económicos utilizados	Porcentaje de mecanismos con recursos no económicos implementados	Porcentaje mecanismos de acceso a la cooperación internacional con recursos diferentes a los económicos utilizados en el periodo X

Nota: Tabla adaptada de: Gracia, O. (2016). *Metodología para la construcción de indicadores*. Bogotá: Ministerio de Salud y Protección Social.

La tabla 3 muestra el objetivo que tiene cada indicador para así tener claridad en cuanto a la relación entre lo que se pretende obtener y medir con la creación de con cada uno, a partir de esta tabla se elaboró una hoja de vida que da a conocer de manera más específica las características de cada uno.

En primer lugar la gestión del GCRI se puede medir por el valor de los recursos gestionados por lo que el indicador que se muestra en la tabla 4 permite identificar la cantidad de recursos que se gestionaron en cada año.

Tabla 4. Hoja de vida indicador recursos gestionados en cada periodo

Nombre:	Recursos gestionados en cada periodo
Descripción:	Se sumarán los recursos gestionados en el periodo X
Unidad de medida:	Variación absoluta de recursos
Fórmula:	Sumatoria de los recursos económicos gestionados en el periodo X
Periodicidad:	Anual
Tipo de indicador:	De gestión
Especificaciones:	En la fórmula X corresponde al periodo que se quiere evaluar

La información obtenida del indicador que se muestra en la tabla 4 permite la elaboración de un indicador de variación que se describe en la tabla 5 el cual ayuda a identificar si los recursos aumentaron o disminuyeron en el año que se está evaluando con respecto al año anterior. ´

Tabla 5. Hoja de vida indicador variación de recursos económicos gestionados del periodo X respecto del periodo Y

Nombre:	Variación de recursos económicos gestionados del periodo X respecto del periodo Y
Descripción:	Se medirá la variación de recursos económicos gestionados y se comparará con periodos anteriores para determinar si aumentan o disminuyen los recursos en cada periodo de tiempo.
Unidad de medida:	Variación absoluta de recursos
Fórmula:	(Recursos gestionados periodo X) - (Recursos gestionados periodo Y)
Periodicidad:	Anual
Tipo de indicador:	De eficiencia

Especificaciones:	En la fórmula X corresponde al periodo vigente; Y al periodo inmediatamente anterior
--------------------------	--

Además de establecer los valores absolutos de los recursos gestionados también es importante conocer los valores relativos ya que estos datos son oportunos para realizar un análisis por ello se desarrolla el indicador de la tabla 6.

Tabla 6. Hoja de vida indicador porcentaje de recursos económicos gestionados del periodo X respecto del periodo Y

Nombre:	Porcentaje de recursos económicos gestionados del periodo X respecto del periodo Y
Descripción:	Se medirá el porcentaje de recursos económicos gestionados y se comparará con periodos anteriores para determinar en porcentaje aumentan o disminuyen estos recursos en cada periodo.
Unidad de medida:	Variación en porcentaje de recursos
Fórmula:	$(\text{Variación de recursos gestionados del periodo X respecto del periodo Y}) / (\text{Recursos gestionados periodo Y})$
Periodicidad:	Anual
Tipo de indicador:	De eficacia
Especificaciones:	En la fórmula X corresponde al periodo vigente; Y al periodo inmediatamente anterior

Los indicadores anteriores son adecuados en el análisis general de la base de datos, sin embargo debido a que la gestión se hace a partir de los mecanismos de acceso a la cooperación internacional es conveniente desarrollar indicadores como el de la tabla 7 con el que se puede identificar la cantidad de mecanismos implementados en cada periodo.

Tabla 7. Hoja de vida indicador cantidad de mecanismos de acceso a la cooperación internacional implementados en el periodo X

Nombre:	Cantidad de mecanismos de acceso a la cooperación internacional implementados en el periodo X
Descripción:	Conocer la cantidad de mecanismos implementados en el periodo X
Unidad de medida:	Cantidad
Fórmula:	Contar mecanismos implementados en el periodo X
Periodicidad:	Anual
Tipo de indicador:	De gestión
Especificaciones:	En la fórmula X corresponde al periodo que se quiere evaluar

Debido a que no todos los mecanismos manejan el mismo tipo de recursos es conveniente hacer una distinción entre la cantidad de mecanismos que tienen recursos económicos y los que tienen otros tipos de recursos por esto se construyeron los indicadores de la tabla 8 y la tabla 9.

Tabla 8. Hoja de vida indicador cantidad de mecanismos de acceso a la cooperación internacional con recursos económicos implementados en el periodo X

Nombre:	Cantidad de mecanismos de acceso a la cooperación internacional con recursos económicos implementados en el periodo X
Descripción:	Conocer la cantidad de mecanismos implementados en el periodo X que tienen recursos económicos
Unidad de medida:	Cantidad
Fórmula:	Contar mecanismos implementados con recursos económicos en el periodo X
Periodicidad:	Anual
Tipo de indicador:	De gestión
Especificaciones:	En la fórmula X corresponde al periodo que se quiere evaluar

Tabla 9. Hoja de vida indicador cantidad de mecanismos de acceso a la cooperación internacional con recursos diferentes a los económicos (humanos, técnicos, ayudas, etc.) implementados en el periodo X

Nombre:	Cantidad de mecanismos de acceso a la cooperación internacional con recursos diferentes a los económicos (humanos, técnicos, ayudas, etc.) implementados en el periodo X
Descripción:	Conocer la cantidad de mecanismos implementados en el periodo X que tienen recursos diferentes a los económicos.
Unidad de medida:	Cantidad
Fórmula:	Contar mecanismos implementados con recursos diferentes a los económicos en el periodo X
Periodicidad:	Anual
Tipo de indicador:	De gestión
Especificaciones:	En la fórmula X corresponde al periodo que se quiere evaluar

El indicador elaborado en la tabla 10 es oportuno para saber si todos los mecanismos se utilizaron en los dos periodos por lo que este indicador arroja la cantidad de cada uno de los mecanismos que fue implementado en el año que se está evaluando.

Tabla 10. Hoja de vida indicador uso de los mecanismos de acceso a la cooperación internacional en el periodo X

Nombre:	Uso de los mecanismos de acceso a la cooperación internacional en el periodo X
Descripción:	Se registrará la cantidad que se usó de cada mecanismo el periodo X.
Unidad de medida:	Cantidad
Fórmula:	Cantidad de cada uno de los mecanismos implementados en el periodo X
Periodicidad:	Anual
Tipo de indicador:	De producto
Especificaciones:	En la fórmula X corresponde al periodo que se quiere evaluar

El indicador de la tabla 11 es conveniente para conocer en qué porcentaje se utilizó cada mecanismo en el año que se está evaluando con respecto al total de los que se usaron en ese mismo año, de esta manera el indicador permite conocer cómo se conformó la gestión del GCRI a partir de la utilización de los mecanismos de accesos a la cooperación internacional.

Tabla 11. Hoja de vida indicador porcentaje de uso de los mecanismos de acceso a la cooperación internacional en el periodo X

Nombre:	Porcentaje de uso de los mecanismos de acceso a la cooperación internacional en el periodo X
Descripción:	Se medirá el porcentaje utilizado de cada mecanismo de acceso a la cooperación internacional en el periodo X
Unidad de medida:	Porcentaje de recursos
Fórmula:	$(\text{Cantidad de cada uno de los mecanismos implementados en el periodo X}) / (\text{Cantidad de mecanismos implementados en el periodo X})$
Periodicidad:	Anual
Tipo de indicador:	De eficacia
Especificaciones:	En la fórmula X corresponde al periodo que se quiere evaluar

Debido a que hay una distinción en el tipo de recursos que se pueden gestionar es importante la construcción del indicador de la tabla 12 pues establece el porcentaje de mecanismos con recursos de tipo económicos gestionados en el periodo que se evalúa.

Tabla 12. Hoja de vida indicador Porcentaje de mecanismos de acceso a la cooperación internacional con recursos económicos en el periodo X

Nombre:	Porcentaje de mecanismos de acceso a la cooperación internacional con recursos económicos en el periodo X
Descripción:	Se medirá el porcentaje de mecanismos de acceso a la cooperación internacional con recursos económicos utilizados en el periodo X
Unidad de medida:	Porcentaje de recursos
Fórmula:	$\frac{\text{(Mecanismos de acceso a la cooperación internacional con recursos económicos implementados en el periodo X)}}{\text{(Cantidad de mecanismos implementados en el periodo X)}}$
Periodicidad:	Anual
Tipo de indicador:	De eficacia
Especificaciones:	En la fórmula X corresponde al periodo vigente; Y al periodo inmediatamente anterior

Por último, el indicador de la tabla 13 nos permite identificar el porcentaje de mecanismos que el GCRI gestionó pero que no incluían recursos de tipo económico.

Tabla 13. Hoja de vida indicador Porcentaje de mecanismos de acceso a la cooperación internacional con recursos diferentes a los económicos utilizados en el periodo X

Nombre:	Porcentaje mecanismos de acceso a la cooperación internacional con recursos diferentes a los económicos utilizados en el periodo X
Descripción:	Se medirá el porcentaje de mecanismos de acceso a la cooperación internacional con recursos diferentes a los económicos utilizados en el periodo X
Unidad de medida:	Porcentaje de recursos
Fórmula:	$\frac{\text{(Mecanismos de acceso a la cooperación internacional con recursos diferentes a los económicos (humanos, técnicos, ayudas, etc.) implementados en el periodo X)}}{\text{(Cantidad de mecanismos implementados en el periodo X)}}$
Periodicidad:	Anual
Tipo de indicador:	De eficacia
Especificaciones:	En la fórmula X corresponde al periodo vigente; Y al periodo inmediatamente anterior

5.2. Evaluación de la gestión de recursos del Grupo de Cooperación y Relaciones Internacionales en los años 2015 -2016 de los mecanismos de acceso a la cooperación internacional

En el apartado anterior se desarrollaron los indicadores que permitieron establecer la influencia del GCRI en la gestión de recursos del MSPS, dicha base de indicadores evalúa los mecanismos de acceso a la cooperación internacional a partir de la información obtenida de la base de datos de convenios y proyectos, a continuación se muestra la tabla 14 con los resultados obtenidos después de hacer el desarrollo de cada una de las formulas establecidas en el anterior apartado en las hojas de vida de los indicadores.

Tabla 14. Resultados de los indicadores que evalúan la gestión del GCRI a partir de los mecanismos de acceso a la cooperación internacional

Indicador	Mecanismos	2015	2016
Recursos gestionados en cada periodo	N/A ³	USD 3.719.213	USD 9.571.348
Variación de recursos gestionados del periodo X respecto del periodo Y	N/A		USD 5.852.135
Porcentaje de recursos económicos gestionados del periodo X respecto del periodo Y	N/A		157%
Cantidad de mecanismos de acceso a la cooperación internacional implementados en el periodo X	N/A	10	15
Cantidad de mecanismos de acceso a la cooperación internacional con recursos económicos implementados en el periodo X	N/A	7	13
Cantidad de mecanismos de acceso a la cooperación internacional con recursos diferentes a los económicos (humanos, técnicos, ayudas, etc.) implementados en el periodo X	N/A	3	2
Uso de los mecanismos de acceso a la cooperación internacional en el periodo X	Convenio de Cooperación Internacional	7	5
	Proyecto de Cooperación Internacional	1	5
	Carta de Acuerdo o Intención	1	4
	Memorando de Entendimiento	1	1

³ N/A significa que para este indicador no aplica la evaluación para cada mecanismo.

Porcentaje de uso de los mecanismos de acceso a la cooperación internacional en el periodo X	Convenio de Cooperación Internacional	70%	33%
	Proyecto de Cooperación Internacional	10%	33%
	Carta de Acuerdo o Intención	10%	27%
	Memorando de Entendimiento	10%	7%
Porcentaje de mecanismos de acceso a la cooperación internacional con recursos económicos en el periodo X	N/A	70%	87%
Porcentaje mecanismos de acceso a la cooperación internacional con recursos diferentes a los económicos utilizados en el periodo X	N/A	30%	13%

Nota: Datos obtenidos de cada indicador.

De acuerdo con la información obtenida en la tabla 2 se puede observar que la gestión del GCRI en el año 2015 fue de USD 3.719.213 y en el año 2016 fue de USD 9.571.348, lo que dice que los recursos presentaron una variación positiva de 5.852.135 dólares del año 2015 al año 2016 y que aumentaron en un 157% en el año 2016 con respecto al año 2015. Además, se evidencia que en el año 2016 se implementaron 15 mecanismos de acceso a la cooperación internacional y que en el año 2015 se implementaron 10 lo que nos dice que el GCRI en el año 2016 gracias a su labor logró la firma de 5 mecanismos más respecto al año 2015.

Teniendo en cuenta que no todos los mecanismos firmados tienen el mismo tipo de recursos se encontró que en el año 2015 se firmaron 7 mecanismos con recursos económicos y 3 con otros tipos de recursos mientras que en el año 2016 se firmaron 13 mecanismos con recursos económicos y solo 2 con otros tipos de recursos, esto quiere decir que el 70% de los mecanismos en el año 2015 tenían recursos económicos y el 30% de ellos tenían recursos no económicos, en cambio en el año 2016 el porcentaje de los mecanismos con recursos económicos fue de 87% y de 13% para los mecanismos que no tenían recursos económicos.

Adicionalmente se encontró que todos los mecanismos de acceso a la cooperación internacional se utilizaron en los dos años, en el año 2015 se firmaron 7 Convenios de Cooperación Internacional, 1 Proyecto de Cooperación Internacional, 1 Carta de Acuerdo o Intención y 1 Memorando de entendimiento, de manera que el 70% de los mecanismos utilizados fueron

Convenios de Cooperación Internacional y que las Cartas de Acuerdo, los Memorandos de Entendimiento y los Proyectos de Cooperación Internacional se utilizaron en un 10% cada uno.

A diferencia del año 2015, en el año 2016 se implementaron 5 Convenios de Cooperación Internacional, 5 Proyectos de Cooperación Internacional, 4 Cartas de Acuerdo o Intención y 1 Memorando de entendimiento, lo cual dice que los Convenios de Cooperación Internacional tuvieron una participación del 33% al igual que los Proyectos de Cooperación Internacional mientras que las Cartas de Acuerdo tuvieron un porcentaje de participación del 27% y 7% los Memorandos de Entendimiento.

Por otra parte, teniendo en cuenta la base de datos se puede identificar que durante el año 2015 el MSPS suscribió alianzas de cooperación internacional con países, organismos internacionales, y fundaciones como: Ecuador, Perú, Costa Rica, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco mundial, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), Fondo de Población para las Naciones Unidas (UNFPA), Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Organización Panamericana de la Salud (OPS), Organización Mundial de la Salud (OMS), Organización Internacional de las Migraciones (OIM), Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS), Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) y la Fundación Saldarriaga Concha.

De la misma manera que en el año 2015 en el año 2016 se suscribieron alianzas de cooperación internacional con diferentes organismos internacionales y Estados como: Uruguay, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Fondo de Población para las Naciones Unidas (UNFPA), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Organización Panamericana de la Salud (OPS), Organización Internacional de las Migraciones (OIM), Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) y la Universidad de Johns Hopkins.

Además, se puede determinar que el avance en la gestión de recursos del GCRI en el año 2016 con respecto al año 2015 se da también debido al desarrollo de la Agenda Sectorial de Cooperación Internacional del año 2016 en la cual se identifican las prioridades de la demanda y oferta de la cooperación internacional en salud para poder coordinar, alinear y armonizar la cooperación para el sector, desarrollando nuevas fuentes y fortaleciendo la oferta de cooperación técnica (Ministerio de Salud y Protección Social, 2016).

Por otra parte que el GCRI haya conseguido gestionar una mayor cantidad de recursos también se debe a que como lo menciona el Ministerio de Salud y Protección Social (2016) este centro sus esfuerzos en mejorar la coordinación, alineación y el impacto de la ayuda oficial al desarrollo que recibe el sector y la identificación de nuevos mecanismos de financiación o esquemas financieros que impulsen nuevas alianzas para la salud y protección social, mediante la oferta y la demanda de cooperación internacional, que se basa en los principios de solidaridad internacional, corresponsabilidad, trabajo de socios, interés mutuo, sostenibilidad, equidad y eficacia de la ayuda.

La gestión de estos recursos también se ha dado de manera positiva debido a que la agenda de cooperación internacional está centrada en la eficacia, eficiencia y calidad de cooperación y además se basa en los principios propuestos en la Declaración de París, el programa de acción de Accra y la alianza de Busan para la cooperación eficaz para el desarrollo, igualmente dicha gestión se encuentra alineada con las prioridades nacionales del sector y es acorde con las necesidades reales de cada nivel territorial.

Cabe resaltar que además del componente de cooperación internacional la parte de relaciones internacionales también ha influido de manera positiva en la gestión de dichos recursos pues esta ha impulsado según Urquijo (2016) un programa estratégico de creciente participación y liderazgo de Colombia en la agenda de salud global, el cual promueve los intereses nacionales a través de la diplomacia en los niveles global, regional, subregional, con enfoque de derechos, desarrollo sostenible y seguridad humana.

6. CONCLUSIONES

La cooperación internacional en Colombia es importante para el sector salud debido a que la salud es un asunto de carácter global y es una de las áreas temáticas de mayor sensibilidad dentro de la agenda internacional, junto con el medio ambiente, la seguridad alimentaria, la economía, la energía y la seguridad, pues los problemas sanitarios requieren de respuestas globales, para evitar o controlar la propagación de epidemias, o los efectos nocivos de diversas actividades humanas sobre la salud (Ministerio de Salud y Protección Social, 2016).

Es por ello que la cooperación internacional dentro del MSPS es un área de gestión esencial por lo que el Ministerio ha trabajado en el fortalecimiento de esta área a través de la creación de un área especializada como lo es el GCRI, el cual ha contribuido al fortalecimiento de las capacidades del MSPS mediante la gestión de alianzas e iniciativas de cooperación internacional de alto impacto y sostenibles, el seguimiento a los compromisos en materia de salud adquiridos a nivel internacional y el apoyo al posicionamiento de los intereses estratégicos del país en el ámbito regional y global (Cooperación y relaciones internacionales, 2016).

El GCRI es importante para la coordinación de las áreas del Ministerio y las entidades adscritas y vinculadas, la gestión de asuntos internacionales y de cooperación del sector salud, además de esto tiene gran impacto en el establecimiento de estrategias de gestión de oferta y demanda de cooperación internacional y nacional, pública y privada, del sector salud; mantenimiento del diálogo y comunicación permanente con diferentes entidades a nivel internacional, organismos internacionales y demás cooperantes nacionales e internacionales; realización de monitoreo y seguimiento a las estrategias, programas y proyectos de cooperación internacional; y en la participación en foros y reuniones internacionales sobre salud y protección social (Cooperación y relaciones internacionales, 2016).

Debido a la importancia que ha obtenido el GCRI, la priorización de oferta y demanda de cooperación internacional en salud es determinante para definir cómo este se va a desenvolver en la búsqueda de los recursos para ayudar al desarrollo de los temas prioritarios como se encuentran contemplados en la agenda sectorial de cooperación internacional del año 2016, estos temas son:

el fortaleciendo del sistema de salud; el fortalecimiento de las intervenciones y evaluación en salud pública; y la salud en el marco del postconflicto.

Para contribuir con la agenda sectorial el GCRI realiza la gestión de iniciativas de cooperación internacional a través de alianzas de cooperación internacional que formalizan las políticas y procedimientos de los cooperantes internacionales y se materializan por medio de los proyectos, convenios y otros mecanismos de acceso a la cooperación internacional como lo son los memorandos de entendimiento y las cartas de acuerdo o intención.

De acuerdo a lo descrito anteriormente en el documento, se puede determinar que el GCRI ha influido de manera positiva en la definición de nuevos proyectos y convenios tanto en el año 2015 como en el 2016, sin embargo comparando los dos años la gestión del GCRI en el último año ha mejorado pues esto se evidencia en el aumento del 157% de los recursos gestionados los cuales se consiguieron gracias a la suscripción de una mayor cantidad de mecanismos de acceso a la cooperación internacional.

Por otra parte, desde la perspectiva de la experiencia adquirida en las prácticas además del análisis de los indicadores se puede decir que en el año 2016 se consolidó un grupo de trabajo más fuerte debido al ingreso de nuevos asesores que complementaron el equipo que ya venía trabajando en la búsqueda y suscripción de nuevas alianzas de cooperación internacional, lo que contribuyó a un mejor desempeño de la gestión pues se distribuyeron uniformemente las cargas laborales de cada uno, de esta manera los asesores se enfocaron en los temas que les fueron asignados específicamente por tanto pudieron tener un mayor grado de interacción con los oferentes de cooperación internacional al poder asistir a cada una de las reuniones y eventos programadas con estos, esto se ve reflejado en el aumento de mecanismos gestionados para este año que dieron como resultado una mayor cantidad de recursos para el MSPS.

Finalmente, la suscripción de estos mecanismos permite formalizar la cooperación con los diferentes donantes lo que a su vez favorece el desarrollo de los temas priorizados en la agenda sectorial y con esto se evidencia que el GCRI no solo gestiona la cooperación internacional sino que ayuda a fortalecer el desarrollo e implementación de políticas sectoriales como: las Políticas

Publicas de Farmacéutica, de Seguridad Alimentaria y Nutricional, de Promoción de la Salud, Prevención y Atención de Enfermedades no Transmisibles, Promoción de la Convivencia Social, Política de Sexualidad, Derechos Sexuales y Reproductivos, Plan Nacional para la Promoción de la Salud, Programas de Atención Integral a Víctimas del Conflicto Armado, Salud Ambiental, Política de Talento Humano en Salud y de manera prioritaria la Política de Atención en Salud, entre otras contempladas en el Plan Nacional de Desarrollo 2014 -2018 y el Plan Decenal de Salud Pública 2012 -2021. En este sentido el GCRI responde a las prioridades del contexto actual del país y por tanto del MSPS.

7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agencia colombiana de Cooperación Internacional ACCI. (Junio de 2004). Manual de Acceso a la Cooperación Internacional. Bogotá, Colombia. Recuperado el 18 de Noviembre de 2016, de http://www.defensoria.gov.co/public/Normograma%202013_html/Normas/Acceso_Coop_Internal_Ver_2004.pdf
- Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. (2008). La Cooperación Internacional y el Derecho. En J. R. Morillo Guerrero (Ed.), La cooperación internacional y su régimen jurídico en Colombia (2 ed., págs. 11- 29). Bogotá, Colombia: Acción Social. Recuperado el 10 de Febrero de 2017, de https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/archivos_usuario/publicaciones/lacoo_peracioninternacionalysuregimenjuridicoencolombia.pdf
- Agudelo, J. (2011). Marco Internacional de la cooperación internacional para el desarrollo. En J. Agudelo Taborda (Ed.), Variables sociopolíticas de la cooperación internacional para el desarrollo en América Latina y El Caribe (págs. 13 - 67). Bogotá, D.C., Colombia: Kimpres Ltda.
- APC-Colombia. (2016). *Agencia Presidencial de Cooperacion Internacional de Colombia*. Obtenido de <http://www.apccolombia.gov.co/seccion/glosario>

- Arteaga, A. (2011). *La Cooperación Internacional al Desarrollo y su Aplicación en Políticas Sociales del Ámbito Local*. (Tesis de maestría, Universidad Nacional de Colombia). Recuperado de <http://www.bdigital.unal.edu.co/5879/1/39449817.2012.pdf>
- Bárcena. (2012) Los países de renta media. Un nuevo enfoque basado en brechas estructurales. Obtenido de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/13787/S2012863_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Bernal, C. (2010). *Metodología de la investigación administración, economía, humanidades y ciencias sociales* (Tercera ed.). Bogotá, Colombia: Pearson.
- Cancillería. (2016). Cancillería. Recuperado el 16 de Noviembre de 2016, de <http://www.cancilleria.gov.co/international/politics/cooperation>
- Constitución Política de Colombia [Const.]. (1991) Artículo 226 [Título VII]. Corte Constitucional. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia%20-%202015.pdf>
- Constitución Política de Colombia [Const.]. (1991) Artículo 227 [Título VII]. Corte Constitucional. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia%20-%202015.pdf>
- Constitución Política de Colombia [Const.]. (1991) Artículo 9 [Título I]. Corte Constitucional. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia%20-%202015.pdf>
- Cooperación y relaciones internacionales. (8 de Octubre de 2016). *Ministerio de Salud y Protección Social*. Recuperado de <https://www.minsalud.gov.co/Ministerio/internacional/Paginas/cooperacion-y-relaciones-internacionales.aspx>
- Correa, G. (2012). Manual para facilitar el acceso a la cooperación internacional. Buenos Aires. Recuperado el 18 de Noviembre de 2016, de <http://comercializacionaf.org/wp-content/uploads/2016/05/manual-acceso-a-financiamiento-internacional-raci.pdf>

- Departamento Administrativo de la Función Pública. (2 de Noviembre de 2011) Decreto por el cual se determinan los objetivos y a estructura del Ministerio de Salud y Protección Social y se integra el Sector Administrativo de Salud y Protección Social. [Decreto 4107 de 2011]. Recuperado de <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/ley-1444-de-2011.pdf>
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (2012). *Guía para la construcción de indicadores de gestión*. Bogotá, D.C.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas. (s.f.). *Guía para diseño, construcción e interpretación de indicadores*. Bogotá, Colombia .
- Departamento Nacional de Planeación - Sistema Nacional de Evaluación de gestión y resultados. (2014). *Guía Metodológica para el seguimiento y la evaluación de políticas públicas*. Bogotá, Colombia.
- Gracia, O. (2016). *Metodología para la construcción de indicadores*. Bogotá: Ministerio de Salud y Protección Social.
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2016). Informe de gestión 2016 grupo de cooperación y relaciones internacionales. Bogotá: Todos por un País.
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2015). Manual de Gestión de Convenios de Cooperación Internacional. Bogotá: Todos por un nuevo país.
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2016). Manual de Gestión de Convenios de Cooperación Internacional. Bogotá: Todos por un país.
- Presidente de la Republica de Colombia. (3 de noviembre de 2011). Por el cual se escinden unas funciones de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación internacional– Acción Social y se crea la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, APC– Colombia. [Decreto 4152 de 2011]. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=44688>
- Serna, C. (2014). *Lineamientos metodológicos para la construcción de una batería de indicadores de seguimiento y evaluación*. Sistema de Información para la Planeación del SENA - SIPSENA.

Tassara, C. (2012). Relaciones Internacionales y Cooperación al Desarrollo: Políticas, Actores y Paradigmas. En J. Agudelo Taborda (Ed.), Debates sobre Cooperación Internacional para el Desarrollo (págs. 15 - 81). Bogotá, D.C., Colombia: Kimpres Ltda.

Urquijo, L. (2016). Visión estratégica de la cooperación y de las relaciones internacionales del sector salud y de la protección social. Bogotá: Ministerio de Salud y Protección Social.

Valderrama, J. (2012). Manual de cooperación internacional descentralizada. (Quinta). Medellín, Colombia. Recuperado el 15 de Noviembre de 2016, de [http://www.acimedellin.org/Portals/0/Manual de cooperacion 2012.pdf](http://www.acimedellin.org/Portals/0/Manual_de_cooperacion_2012.pdf)