



La cooperación descentralizada en Colombia: una primera aproximación a la visión de los Departamentos y la experiencia de Bogotá como Distrito Capital

Sandra Olaya Barbosa*
Jeannette Vélez Ramírez**

Los vínculos entre las entidades subnacionales de diversos lugares del mundo aumentan y se profundizan. Ahora es común hablar de relaciones bilaterales entre provincias, departamentos, ciudades, regiones, distritos y municipios. En Colombia, el proceso de inserción de las entidades territoriales en redes internacionales y la firma de hermanamientos, se ha generado de manera paulatina, fragmentada y responde a las condiciones particulares de desarrollo y potencialidades del territorio. Esta situación impide un diagnóstico que permita conocer de manera general la dinámica actual y la visión que cada entidad ha elaborado respecto al proceso de inserción internacional y la cooperación. En virtud de lo anterior, este artículo se aproxima al fenómeno a partir del análisis de la visión que los Departamentos y el Distrito Capital han construido en sus Planes de Desarrollo en la vigencia actual. Esto permitió descubrir que uso de la cooperación descentralizada esta ligada a la evolución de la visión de internacionalización de las entidades territoriales. .

PALABRAS CLAVE

Internacionalización | entidades territoriales | visión de la cooperación descentralizada | estructuras organizacionales y de gestión | ciudad pivotal |

* | Internacionalista de la Universidad del Rosario, Colombia. Actualmente se encuentra profundizando la investigación académica y científica sobre los procesos de internacionalización de las entidades territoriales colombianas, proyecto que se desarrolla en la Facultad de Ciencia Política y Gobierno y de Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario.

** | es Abogada, especialista en Derecho Comercial y Socio-Economía de la Universidad Javeriana y en Legislación Financiera de la Universidad de Los Andes. Actualmente dirige la segunda fase del Programa de Acción Integral a Poblaciones Desarraigadas financiado por el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Federal de Alemania y soportado en su fase inicial por la Comisión Europea.

1. Introducción

En los últimos años, el tema de la cooperación descentralizada se ha promovido en diferentes foros temáticos realizados en el país en materia de cooperación internacional. No solamente en los escenarios académicos sino en los propios de la gestión pública local. Líderes de Departamentos y Ciudades se encuentran participando activamente en aquellas reflexiones y espacios de concertación que ponen en consideración la evolución de la cooperación, el rol de los cooperantes y sus receptores. Asimismo, tanto las entidades del orden central como las descentralizadas se encuentran impulsado esta modalidad en virtud de su potencialidad como herramienta complementaria al desarrollo territorial.

Sin embargo, son pocos los estudios que se encuentran sobre el desarrollo del fenómeno en Colombia. Hasta el momento no se conoce con exactitud las experiencias desarrolladas y se percibe cierta confusión sobre la definición, los actores y los alcances de esta modalidad. El método más frecuente de indagación sobre lo que acontece en materia de cooperación descentralizada ha sido estudiar casos específicos que revelan la magnitud o el impacto de estas experiencias en uno o varios gobiernos locales.

Aunque construir una visión general o presentar el estado del arte acerca de la evolución de la cooperación descentralizada en el país

reviste una enorme complejidad¹; el presente artículo presenta una primera aproximación a la visión de las entidades territoriales a partir del análisis de sus planes de desarrollo y las estructuras organizacionales dispuestas para responder al fenómeno.² Lo anterior ha permitido descubrir no sólo el estado actual del proceso de planeación estratégica de la cooperación internacional y los instrumentos dispuestos para avanzar en su gestión, sino determinar que éste proceso se encuentra fuertemente relacionado a la visión de la inserción internacional que ha desarrollado cada gobierno territorial.

En este sentido, se ha concluido que la dinámica de la cooperación descentralizada debe comprenderse en virtud de los procesos de internacionalización de las entidades territoriales. Aquellos gobiernos que están avanzando en una estrategia o agenda de internacionalización ya se encuentran incorporando estas modalidades como parte de su gestión. Por su parte, aquellos que evidencian una visión implícita o poco desarrollada sobre su papel o rol en el escenario internacional aún mantienen una visión tradicional de la cooperación. La buena noticia es que la mayoría de las entidades territoriales analizadas ya reflejan una visión positiva acerca de los procesos de inserción internacional, lo que permite sugerir que la dinámica de la cooperación descentralizada se profundizará en los próximos años.

Finalmente, y sin desconocer los avances de otras ciudades³, se expone la experiencia desarrollada por Bogotá como Distrito

¹ | Colombia cuenta con 32 Departamentos y 1101 municipios de los cuales cada uno ha construido su visión sobre la cooperación internacional y posiblemente ha desarrollado experiencias específicas en materia de cooperación descentralizada que responden a una lógica y contexto determinado.

² | En este sentido, las apreciaciones realizadas en el presente documento responder al análisis de los 32 Departamentos del país y de 3 ciudades capitales.

³ | El avance de Medellín ha sido fundamental a través de su Agencia de Cooperación Internacional – ACI. La ciudad no sólo ha consolidado su proceso de internacionalización sino que ha profundizado en estrategias concretas de cooperación descentralizada. El presente documento reconoce el trabajo valioso desarrollado por la Agencia y su contribución a los procesos de internacionalización del país.

Capital. Teniendo en consideración que esta entidad territorial ha desarrollado no sólo una visión estratégica de la cooperación descentralizada, sino que ha avanzado en estructuras y procedimientos organizacionales que le permiten responder al fenómeno. Se considera que la ciudad puede capitalizar su experiencia para convertirse en uno de los modelos o guías de la acción exterior de los gobiernos locales, por lo menos en Colombia.

Por su parte, el artículo presenta los elementos fundamentales que permiten comprender la dinámica de la cooperación y la acción internacional de las entidades territoriales. En primer lugar, se explica la organización territorial del Estado, con la finalidad de conocer las competencias constitucionales de los Departamentos y Municipios. En segundo lugar, se presenta de manera esquemática el marco legal de la cooperación internacional con la intención de situar al lector en la legislación disponible. Y en tercer lugar, se describen algunas instituciones que han asumido un rol orientador o articulador de esta modalidad de cooperación en el país.

Así las cosas, este artículo se constituye en un primer panorama sobre la cooperación descentralizada, pero reconoce que el proceso de recolección y sistematización de la información acerca del fenómeno se encuentra aún en una etapa primigenia. Aunque este texto es principalmente descriptivo, presenta parte de los resultados de la investigación realizada en el marco del Observatorio de Política Exterior Colombiana (OPEC) de la Universidad del Rosario, que se concentra en realizar un primer diagnóstico sobre las iniciativas de gestión internacional realizadas por las entidades territoriales del orden departamental y municipal.⁴

⁴ Ver Olaya, Sandra. “Estudio de las iniciativas regionales y locales que se han desarrollado en Colombia en materia de política exterior y / o su gestión internacional: Bogotá – Cundinamarca, Medellín – Antioquia e Ibagué – Tolima como regiones pivotaes y asociativas” Observatorio de Política Exterior Colombiana – OPEC, Facultades de Ciencia Política y Gobierno y de Relaciones Internacionales, Universidad del Rosario. Bogotá, Colombia. ² En este sentido, las apreciaciones realizadas en el presente documento responden al análisis de los 32 Departamentos del país y de 3 ciudades capitales.

2. La Organización Territorial de Colombia: Departamentos, Distritos, Municipios y Territorios Indígenas

La Constitución Política de 1991 establece que “Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República Unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto por la dignidad humana (...)”. Asimismo, se establece en el artículo 286 que “son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. La ley podrá darle el carácter de entidades territoriales a la regiones o provincias que se constituyan en los términos de la constitución y la ley”.

En virtud de lo anterior, el país se encuentra organizado en 32 Departamentos, 1101 Municipios y 4 Distritos (Bogotá D.C., Distrito Capital; Barranquilla, Distrito Especial, Industrial y Portuario; Cartagena, Distrito Turístico y Cultural, Patrimonio Nacional y Santa Marta, Distrito Turístico, Cultural e Histórico). Igualmente, la Constitución creó la posibilidad de agrupar dos o más departamentos en regiones y la creación de provincias con dos o más municipios o territorios indígenas circunvecinos del mismo departamento, o de departamentos distintos, si se trata de territorios indígenas (Artículos 306, 307, 321 y 329).

Es necesario aclarar que la Constitución dispuso en el artículo 288 que la “Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales”. Para los

analistas, dicha Ley se constituye el principal desarrollo de la Carta Política sobre los temas de descentralización, participación y diseño espacial del territorio.⁵ Sin embargo, hasta el momento se han tramitado 17 proyectos de ley ante el Congreso de la República sin tener éxito su aprobación. En la actualidad, Colombia sigue esperando la LOOT para así profundizar el proceso de descentralización y autonomía territorial.

No obstante lo anterior, y con todos vacíos de la normatividad jurídica, las competencias otorgadas por la Constitución son el punto de referencia para la gestión territorial. Al respecto el artículo 287 establece que “Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: gobernarse por autoridades propias; ejercer las competencias que les correspondan; administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y, participar en las rentas nacionales”.

Por su parte, el artículo 289 señala que por mandato de la ley, los departamentos y municipios ubicados en las zonas fronterizas podrán adelantar directamente con la entidad territorial limítrofe del país vecino, de igual nivel, programas de cooperación e integración, dirigidos a fomentar el desarrollo comunitario, la prestación de servicios públicos y la preservación del ambiente. Oportuno es mencionar que la Constitución no regula la participación de las demás entidades territoriales respecto a la realización de actividades o programas de cooperación con otras regiones.

A su vez, el artículo 295 señala que las entidades podrán emitir títulos y bonos de deuda pública, con sujeción a las condiciones

del mercado financiero e igualmente contratar crédito externo, todo de conformidad de la ley que regule la materia. En síntesis, a pesar del vacío normativo, las entidades territoriales gozan de autonomía para gestión de sus intereses, pueden adelantar programas de cooperación entre territorios fronterizos y contratar crédito externo. Pareciera entonces que el marco constitucional no representa un obstáculo a la posible acción internacional de las entidades territoriales.

3. El marco legal de la cooperación internacional en Colombia

El marco jurídico de la cooperación internacional se sustenta en los principios de Derecho Internacional y en aquellos acuerdos y declaraciones suscritos por el país, en las competencias establecidas en la Constitución Política y en el marco normativo vigente que ha permitido su institucionalización. Desde luego, el proceso de organización actual corresponde a los antecedentes, las estructuras organizacionales implementadas y a la necesidad de establecer un ente orientador y coordinador de la gestión de la cooperación. (Ver cuadro N° 1)

A continuación se presenta un cuadro indicativo de las competencias constitucionales y el marco normativo en materia de cooperación internacional. Este marco establece la estructura institucional de orden nacional encargada de la misma, sus funciones y alcances.

Lo anterior permite observar que le corresponde a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social, adscrita a la Presidencia de la República; coordinar el desarrollo de la política en materia de cooperación. En ese sentido, la normatividad también definió las modalidades de cooperación para determinar sus alcances en la materia.

⁵ Trujillo Muñoz, Augusto. *Descentralización, regionalización y autonomía local*. 2001, p. 131.



Cuadro 1 | Marco Normativo de la Cooperación Internacional — CI en Colombia

Marco Normativo de la CI en Colombia		
Competencias Constitucionales	Artículo 9	Las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento a los principios de derecho internacional aceptados por Colombia.
	Artículo 62	El destino de las donaciones (...) hechas conforme a la ley para fines de interés social, no podrá ser variado ni modificado por el legislador, a menos que el objeto de la donación desaparezca.
	Artículo 189	Numeral 2. Corresponde al Presidente de la República dirigir las Relaciones Internacionales. Nombrar los agentes diplomáticos y consulares, recibir los agentes respectivos y celebrar con otros Estados y entidades de Derecho Internacional tratados o convenios que se sometan a la aprobación del congreso.
	Artículo 226	El Estado promoverá la internacionalización de las Relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas sobre la base de la reciprocidad y conveniencia nacional.
	Artículo 227	El Estado promoverá la integración económica, social y política con las demás naciones y especialmente con América Latina y del Caribe (...)
Marco Normativo Vigente	Decreto 1942 11 de julio de 2003	Asigna al Ministerio de Relaciones Exteriores — MRE, la función de formular y orientar la Política de CI en sus diferentes modalidades. El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República — DAPR, participará en la administración y promoción de la cooperación internacional, técnica y financiera. Le corresponde la orientación, control y evaluación general de las actividades de Acción Social.
	Decreto 2467 de 2005	Redefine la institucionalidad de la cooperación internacional. Se fusionan la Red de Solidaridad Social y la ACCI, pasando a conformar la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social.
		Tiene la función de coordinar el desarrollo de la Política que en materia de Cooperación fije el MRE.
		Administrar y promover la CI técnica y financiera no reembolsable bajo la dirección y coordinación del MRE. Se elimina la referencia a la canalización de la totalidad de las solicitudes de la cooperación que el país recibe.

Fuente: Cuadro elaborado por los autores con base en la información obtenida de Acción Social, *La Cooperación Internacional y su Régimen Jurídico en Colombia*.

Por un lado, se definió la modalidad de “Cooperación Reembolsable (créditos ocasionales), que recibe tratamiento de crédito y por tanto debe ceñirse a la regulación existente para el empréstito. En esta gestión interviene Acción Social, pero el trámite de aprobación y contratación es de la competencia del Departamento Nacional de Planeación, (DNP) y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público”.⁶

Por el otro, se encuentra la cooperación no reembolsable, respecto de la cual Acción Social tiene la coordinación, articulación y promoción en el país. Esta se subdivide en distintas modalidades:

1. según el tipo de actividad realizada: ayuda humanitaria y de emergencia, ayuda alimentaria y cooperación cultural);
2. según las actividades involucradas

⁶ | Acción Social, *“La Cooperación Internacional y su Régimen Jurídico en Colombia”*. Pp. 25.

(becas, cooperación científica y tecnológica y donaciones) y

3. según el nivel de desarrollo de los países (la cooperación vertical o norte – sur, la cooperación horizontal también conocida como la cooperación técnica entre países en desarrollo” (CTPD) o cooperación sur-sur y la cooperación triangular).⁷

La Agencia ha establecido su funcionamiento a través de una Dirección de Cooperación Internacional, una Subdirección de Nuevas Fuentes de la CI y una Subdirección de Ayuda Oficial al Desarrollo.

4. Instituciones y asociaciones dinamizadoras de la cooperación descentralizada y la acción exterior de las entidades territoriales

4.1. El rol de Acción Social: fomentar e impulsar

En esencia, el rol que ha asumido Acción Social en la materia, es el de fomentar e impulsar la cooperación descentralizada con la intención de despertar el interés de las administraciones departamentales y municipales. Como puede observarse, la Subdirección de Nuevas Fuentes ha identificado cuatro modalidades de trabajo, entre ellas la cooperación descentralizada. El objetivo en esta modalidad es “generar un mayor volumen e impacto de las acciones de cooperación para fortalecer las capacidades de los territorios colombianos (departamentos y municipios)”.⁸

4.1.1. Los encuentros de cooperación descentralizada

La Agencia ha realizado un esfuerzo interesante por abrir espacios de reflexión e intercambio de conocimientos. Sin duda esto ha contribuido a la clarificación de conceptos y al fomento de este tipo de cooperación entre las entidades territoriales. En ese sentido, desde el año 2007 se realizan encuentros anuales sobre cooperación descentralizada, con la intención de dar a conocer los diversos procedimientos de acceso, mediante el intercambio de información con los actores y las organizaciones que desarrollan este tipo de cooperación y sus principales beneficiarios, miembros del Sistema Nacional de Cooperación Internacional (SNCI).⁹

El I Encuentro, efectuado en Bogotá los días 26 y 27 de septiembre de 2007, contó con la participación de representantes de 10 fuentes de cooperación descentralizada europeas, y contribuyó a generar conocimiento acerca de las perspectivas que tiene para Colombia ejecutar acciones de cooperación descentralizada. En el marco del Encuentro se firmó una iniciativa regional para el fomento de la cooperación descentralizada. Este encuentro se realizó en alianza con la Federación Colombiana de Municipios, la Federación Nacional de Departamentos, la Agencia de Cooperación de Medellín y la Confederación Colombiana de ONG.¹⁰

El II Encuentro se llevó a cabo en alianza con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) Programa Art, los días 15 y 16 de octubre de 2008 en la ciudad de Barranquilla. Tuvo como objetivo socializar el

⁷ | Acción Social, *“Cooperación Internacional en Colombia”*, Documento electrónico

⁸ | Acción Social – Subdirección de Nuevas Fuentes, *“Institucionalización de la Cooperación descentralizada en Colombia”*, Documento enviado directamente por la institución.

⁹ | Acción Social – Subdirección de Nuevas Fuentes, *“Institucionalización de la Cooperación descentralizada en Colombia”*, Documento enviado directamente por la institución.

¹⁰ | Acción Social – Subdirección de Nuevas Fuentes, *“Institucionalización de la Cooperación descentralizada en Colombia”*, Documento enviado directamente por la institución.

programa ART-REDES Colombia e igualmente, conocer propuestas concretas para que las regiones en Colombia ejecuten acciones de cooperación descentralizada. En esta ocasión se contó con la participación de 10 entes descentralizados europeos.¹¹

Por su parte, el III Encuentro se realizará el 29 y 30 de octubre de 2009 en Bogotá y será el resultado de la alianza Bogotá – Cundinamarca, en un esfuerzo de construcción de región que se proyecta como una de las dinámicas y fomento de la internacionalización de ciudades y regiones colombianas. El Encuentro contará con el apoyo del PNUD.¹²

4.2. La Federación Nacional de Departamentos: una asociación con el potencial para liderar

Esta entidad asocia a los 32 representantes legales de los departamentos de Colombia, cuenta con recursos propios y su equipo de trabajo esta concentrado en trabajar por el fortalecimiento de las entidades territoriales. En esencia la Federación es un organismo de carácter político que debe tramitar los intereses de sus asociados ante el Gobierno Nacional, el Congreso de la República y las entidades nacionales e internacionales, tanto públicas como privadas.

Uno de sus objetivos consiste en “Impulsar las relaciones de los departamentos con organismos nacionales e internacionales, con el fin de fomentar el intercambio de tecnología y experiencias en materia de administración y desarrollo”. En ese sentido, su rol consiste en ser un interlocutor efectivo, un canal de comunicación que enlace las necesidades de las entidades territoriales con diferentes los actores.

Las principales directrices son establecidas por un Consejo Directivo conformado por siete gobernadores, correspondientes a cada una de las regiones del país y el principal foro de concertación política es la Asamblea General de Gobernadores que se realiza dos veces al año. En esta reunión se promueven los temas prioritarios ante el gobierno nacional.

La FND ha participado activamente en las actividades dispuestas por Acción Social como agencia coordinadora de la cooperación internacional. Incluso ha ofrecido sus servicios como canal de comunicación entre las agencias de cooperación nacional e internacional y las entidades territoriales.¹³ Empero, aún no se ha establecido una unidad de gestión que permita dinamizar el tema con mayor efectividad.

Al respecto, se considera necesario avanzar en la consolidación de un área de trabajo que pueda fortalecer, a través de la capacitación y la formación, la gestión de la cooperación internacional. El potencial de la Federación es enorme por cuanto tiene la posibilidad de conocer las líneas temáticas prioritarias de los Departamentos del país y buscar socios o pares internacionales que puedan encajar proactivamente con los intereses de las entidades subnacionales.

4.3. La Federación Colombiana de Municipios: fuerte promotora de la internacionalización

Al igual que la FND, la Federación Colombiana de Municipios (FCM) tiene la finalidad de defender los intereses de todos los municipios, distritos y asociaciones de municipios del país. En ese sentido, su misión consiste en “representar los intereses colectivos de los municipios, liderar

y apoyar el desarrollo de la gestión municipal, defendiendo la autonomía y promoviendo la profundización de la descentralización”.¹⁴

En los últimos años, esta Federación ha asumido con propiedad la promoción de los procesos de internacionalización de las entidades territoriales y ha generado las herramientas necesarias para ofrecer de manera institucional el soporte a los Municipios en materia de cooperación internacional, incluyendo trabajo específico en proyectos de cooperación descen-

tralizada. Es loable que en pocos años se haya profundizado en áreas que van más allá de la transferencia de información como la asesoría y la capacitación en formulación de proyectos.

Es interesante anotar que se encuentra trabajando en un Sistema de Cooperación Internacional Descentralizado, creado en el año 2002 con el apoyo técnico y financiero de la Agencia Española de Cooperación Internacional, AECI. Este Sistema cuenta con 9 nodos regionales y una Secretaría Técnica a cargo de la Federación.¹⁵ Consolidar este sistema de in-

Cuadro 2 | Visión de la cooperación internacional en los planes de desarrollo departamentales - 2008 – 2012

VISION GENERAL	ALCANCE DE LA VISIÓN	DEPARTAMENTOS	TOTAL	ESTIMACION	AGREGADO %
Es un tema importante como aporte a los programas del Plan de Desarrollo Departamental	Impulsarán, Consolidarán o Dinamizarán el Comité de Cooperación Internacional y/o una unidad de gestión de la Cooperación Internacional. No profundizan en el desarrollo de una estrategia o agenda de cooperación internacional	Amazonas, Atlántico, La Guajira, Norte de Santander, Putumayo, Santander, Valle del Cauca, Quindío, Sucre, Vaupés, Vichada	11	34%	91%
	Si desarrollarán una agenda/ estrategia/ Sistema de Cooperación Internacional de orden Departamental (incluye en algunos casos dinamizar el comité de cooperación Internacional y/o una unidad de gestión)	Arauca, Boyacá, Caldas, Casanare, Meta, Nariño, Risaralda y Tolima	8	25%	
	Además de las características anteriores, desean avanzar en modalidades de cooperación descentralizada, intercambio de Experiencias o Hermanamientos	Nariño, Tolima	2	6%	
	No establece estrategias o programas específicos	Antioquia, Bolívar, Caquetá, Choco, Cauca, Cesar, Cundinamarca, Guaviare, Huila, San Andrés y Providencia	10	31%	
No desarrolla una visión de la cooperación internacional en el Plan de Desarrollo Departamental		Córdoba, Magdalena y Guanía	3	9%	9%

Fuente: Olaya, Sandra. “Análisis de los Planes de Desarrollo Departamental, vigencia 2008 - 2011”.

¹⁴ Federación Colombiana de Municipios, “Oferta Institucional de Cooperación Internacional”, Presentación en Power Point.

¹⁵ El Boletín N° 4 de 2009.

formación se constituye en paso fundamental para la retroalimentación y el impulso de la cooperación descentralizada en Colombia.

Por su parte, publica un boletín informativo de Asuntos Internacionales para los Gobiernos Locales que se envía a todos los asociados y cuenta con reflexiones puntuales, experiencias municipales, perfil de fuentes y eventos internacionales. Precisamente, el último Boletín⁴ incluyó una primera aproximación al concepto de cooperación descentralizada. Asimismo, se ha avanzado en áreas de capacitación y asistencia técnica a través de la realización de cursos virtuales sobre internacionalización municipal, talleres y cursos cortos sobre cooperación internacional y mecanismos de acceso a la cooperación oficial y descentralizada.

En tanto que asociación representativa, la Federación ya participa en diferentes redes internacionales, entre ellas Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU); la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales (FLACMA); la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM) y el Centro de Información y Formación para Autoridades Locales (CIFAL).

5. Una primera aproximación a la visión de los Departamentos Colombianos

La revisión de los Planes de Desarrollo Departamental (PDD) aprobados para la vigencia 2008 – 2012, ha permitido identificar algunos aspectos sobre la visión de la cooperación internacional que mantienen actualmente los Departamentos. Este análisis presenta lo que piensan y desean hacer las diferentes administraciones durante este período, no obstante los resultados solo podrán corroborarse con los respectivos informes de gestión que se suscriban al final del mandato. Empero, se ex-

pone una primera aproximación a la visión de la cooperación internacional de las entidades territoriales advirtiendo que los hallazgos aquí presentados deben contextualizarse y comprenderse en virtud de las características propias de cada uno de los territorios.

En primer lugar, esta aproximación permitió constatar que la mayoría de los Departamentos colombianos consideran a la cooperación internacional como un instrumento importante para apoyar las diferentes líneas estratégicas, programas y subprogramas de los PDD. Se percibe un interés por articular los proyectos a las necesidades específicas ya priorizadas por el gobierno territorial puesto que, en ocasiones, aún a pesar de registrarse una amplia dinámica entre cooperantes, proyectos y poblaciones objetivo, el nivel de enlace con los ejes centrales establecidos por el gobierno local es relativa.

En segundo lugar, la importancia concedida a la cooperación internacional como instrumento de apoyo a la gestión de los PDD tiene diferentes alcances. Mientras que para algunos Departamentos es necesario avanzar en un sistema, estrategia o agenda de cooperación internacional, otros consideran esencial impulsar o consolidar el Comité Departamental o una unidad de gestión en la materia. Finalmente, son muy pocos los gobiernos que no han desarrollado una visión de cooperación internacional pero también muchos los que sólo anuncian su importancia sin avanzar en el desarrollo de programas específicos para darle viabilidad. (Ver cuadro N° 2)

Tal como lo muestra el cuadro anterior, el 25 % de los departamentos desarrollarán un sistema, estrategia o agenda de cooperación internacional. De estos, Nariño y Tolima avanzarán en modalidades de cooperación descentralizada, intercambio de experiencias o hermanamientos, lo que representa un 6% del total departamental. No obstante lo anterior, resulta

interesante resaltar que la dinámica de la cooperación descentralizada se relaciona frecuentemente con la visión de la internacionalización que cada uno de los gobiernos locales ha desarrollado. Al respecto, la mayoría de estos departamentos presentan en sus respectivos PDD una visión explícita sobre la internacionalización, e inclusive, algunos consideran necesario articular una estrategia que considere los ejes de la cooperación y la proyección internacional de manera simultánea. Puede esperarse que la dinámica de la cooperación descentralizada de estas entidades territoriales se profundice en los próximos años.

Por su parte, el 34% de los Departamentos aluden a la necesidad de dinamizar, consolidar e impulsar el Comité de Cooperación Internacional y/o una unidad operativa o de gestión para tal fin. Se ha encontrado en este tipo de orientación una preocupación acerca de la capacidad institucional para gestionar recursos desde el punto de vista operativo. Asimismo, en la mayoría de los planes de desarrollo se encuentra una visión implícita sobre la internacionalización, asociada principalmente a temas de desarrollo económico y competitividad. En otras palabras, se encuentra una reflexión acerca de la importancia de integrarse

Cuadro 3 | Visión de la internacionalización de los Departamentos colombianos hallada en los PDD. Vigencia 2008 -2012.

VISION DE LA INTERNACIONALIZACION			
	32	100%	EXPLICITA / IMPLICITA
SI	13	41%	ES EXPLICITO: Desarrollarán una estrategia de internacionalización o de actividades de promoción internacional del Departamento.
	19	59%	IMPLICITO - Se menciona la importancia de insertarse en el escenario internacional pero las actividades se desarrollan en cada eje programático sin articularse en una estrategia de internacionalización.
TEMATICAS RELACIONADAS A LA VISION DE INTERNACIONALIZACION (YA SEA IMPLICITA O EXPLICITA)			
	23	72%	COMPETITIVIDAD/DESARROLLO ECONOMICO - (exportaciones, inversión, apertura de mercados)
	12	37%	MARKETING TERRITORIAL - CREACION DE IMAGEN MARCA - ESTRATEGIA DE PROMOCION DEL TERRITORIO
	11	34%	TURISMO
	6	19%	EDUCACION - PROGRAMAS DE BILINGUISMO/MULTILINGUISMO
	6	19%	DESARROLLO FRONTERIZO (INTEGRACION, COOPERACION, INTERCAMBIO COMERCIAL)
	5	16%	CULTURA - FORTALECER LA DIVERSIDAD ETNICA , PROMOCIONAR EL ARTE, EL PATRIMONIO, PROFUNDIZAR INTERCAMBIOS CON OTRAS CULTURAS
	5	16%	MIGRACION: REDES DE CIUDADANOS EN EL EXTERIOR (TOLIMENSES, NARIÑENSES, QUINDIANOS, ETC)
	1	3%	MEDIO AMBIENTE - DESARROLLO FORESTAL

Fuente: Olaya, Sandra. "Análisis de los Planes de Desarrollo Departamental, vigencia 2008 - 2011".



exitosamente en los mercados internacionales, atraer inversión e incentivar el comercio, sin desarrollarse un área programática que se ocupe de tal fin.

Así, a lo largo de los PDD se encuentran diferentes subprogramas, proyectos y metas que permiten inferir que la entidad territorial esta apuntando hacia una inserción económica internacional. Por su parte, Amazonas, La Guajira, Santander y Quindío desarrollan una visión explícita a través de programas específicos en cada de sus PDD.

Finalmente, es interesante analizar el 31% de los departamentos que considera la cooperación internacional como un aporte a los programas de sus respectivos PPD pero no desarrollan estrategias o programas específicos para darle viabilidad. Casos como Antioquia y Cundinamarca pueden entenderse en virtud del avance que ya se ha alcanzado en la materia durante administraciones anteriores. Así, el Departamento de Antioquia cuenta con el Instituto para el Desarrollo de Antioquia (IDEA), que tiene a su cargo la Gerencia de Cooperación y Negocios Internacionales. Esta se encuentra implementado una estrategia para la dinamizar la cooperación internacional en el Departamento.¹⁶ En Cundinamarca se ha establecido una oficina de cooperación internacional que tiene a su cargo la estrategia y la proyección futura de la dinámica de la cooperación. Estas dos entidades territoriales han desarrollado una visión explícita de la internacionalización asociado principalmente con el desarrollo económico y la competitividad.

Los otros departamentos, aunque no establecieron planes específicos en materia de cooperación, han avanzado en una visión implícita respecto a la internacionalización. Tal como se evidenció en los hallazgos an-

teriores, se observa mayor énfasis hacia una inserción de carácter económico, dinamización del comercio y atracción de la inversión extranjera. Sobresale la necesidad de implementar programas de bilingüismo en el sistema educativo y desarrollar una imagen “marca” de la región.

Aunque la evolución de la dinámica de la cooperación descentralizada desde el punto de vista programático aún se encuentra en una etapa primigenia, se evidencia una fuerte orientación hacia la búsqueda de espacios de promoción e inserción internacional de los territorios. Esta tendencia puede impulsar en el mediano plazo la participación de los gobiernos territoriales en redes y asociaciones internacionales, la promoción de los mismos a través de estrategias de marketing internacional y la profundización de estrategias de acción internacional que dinamicen esta modalidad de la cooperación como un instrumento para la internacionalización del gobierno local. (Ver cuadro N° 3)

Vale decir que los departamentos colombianos se encuentran en una fase de reconocimiento de la importancia que reviste una adecuada inserción internacional para contribuir al desarrollo de sus territorios. Precisamente, y tal como se referenció anteriormente, el 34% de los mismos están avanzando en la esfera del “pensar”, integrada por la planificación y la evaluación. (Sanz 2008) Algunos ya han fijado sus objetivos y áreas estratégicas, otros están definiéndolas en este preciso momento. Por ello, es preciso advertir que estamos ante un momento favorable para incentivar la reflexión acerca del papel complementario que puede desempeñar la cooperación descentralizada como instrumento anclado a las necesidades y capacidades locales. (Sanz 2008:20)

¹⁶ | Comparar IDEA, “Servicios – Cooperación Internacional”, Documento electrónico.

5.1. Estructura organizacional y de gestión de los Departamentos colombianos

El análisis precedente permitió determinar que existe la voluntad, desde el punto de vista programático, para viabilizar y gestionar cooperación internacional en sus diferentes modalidades. Desde luego, esta motivación debe acompañarse de una estructura organizacional que pueda responder a esos procesos o profundizarlos en virtud de los avances ya logrados. En este orden, si la intención es apoyar los diferentes programas de los Planes de Desarrollo Departamental, el área designada para su articulación debe tener una visión global de los múltiples procesos adelantados por el Departamento, a fin de conducirlos hacia estrategias concretas. Puede ubicarse en una secretaría ya existente o por el contrario podría tejerse, a partir de una visión transversal, un área que se encargue de dinamizar las acciones internacionales.

Tal como lo plantea (Sanz 2008), “la estructura y los procesos organizativos para gestionar las relaciones de cooperación desde la instancia municipal (departamental), y más genéricamente para accionar el quehacer internacional, (...) constituyen uno de los factores de éxito clave para el cumplimiento de los objetivos marcados y la mejora de la calidad de la cooperación”.¹⁷ Asimismo, el desarrollo de la agenda debe estar, en lo posible, a cargo de un funcionario o equipo específico

claramente identificado. En este sentido, Zapata (2007) ha señalado que “éste será el encargado de la supervisión y gestión administrativa de los asuntos internacionales y sobretodo de la coordinación con las otras áreas sustantivas del gobierno. Es indispensable que los socios extranjeros encuentren en él un interlocutor válido, siempre disponible”.¹⁸

En Colombia no son muchos los estudios disponibles al respecto, empero vale destacar la encuesta realizada en el año 2006 por Acción Social. Ésta buscó determinar el perfil de las oficinas de cooperación internacional en el sector público colombiano y fue contestada por 24 de 32 gobernaciones y 5 de 32 alcaldías de ciudades capitales. Lo anterior, si bien no representa una muestra total, si es un punto de partida para determinar la evolución organizacional de las entidades territoriales, por lo menos, del orden departamental.

A través de ella se hicieron hallazgos interesantes. En primer lugar, la gestión de la cooperación internacional se lleva a cabo principalmente en oficinas y secretarías de planeación o en ciertas ocasiones se han constituido oficinas asesoras para cumplir esta tarea. Así, el 41,7% de los departamentos asignaron a las secretarías de planeación el manejo de la cooperación internacional y tan sólo un 20,8% designaron funcionarios para trabajar directamente el tema. Además, se encontró que la mayoría de estos funcionarios han sido de libre nombramiento y remoción, representando un 79,2% de los departamentos que contestaron la encuesta.¹⁹

¹⁷ | Sanz Corella, Beatriz (2008). *Guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada. Unión Europea – América latina. Volumen 2: Elementos para la construcción de una política pública local de cooperación descentralizada.* p. 122.

¹⁸ | Zapata Garesché, Eugene D. (2007) *Manual práctico para internacionalizar la ciudad. Guía para la acción exterior de los Gobiernos locales y la cooperación descentralizada. Unión – Europea – América Latina. Volumen 1.*

¹⁹ | Comparar Agencia Presidencial Para la Acción Social y la Cooperación Internacional, *Acción Social. “Perfil de las Oficinas de Cooperación Internacional en el Sector Público”, Bogotá, diciembre de 2006. Documento electrónico.* Pp. 3 – 6.



Cuadro 4 | Modalidades organizacionales de la CI en los Departamentos que tienen unidad operativa o personas encargadas en alguna secretaría.

22 Departamentos / 69%		Modalidad	Totales	Agregado	
UNIDAD OPERATIVA / PERSONA ENCARGADA	SI	Persona encargada sin especificar área de la gobernación	Asesores a cargo de la C.I.	5	22%
		Secretaría de Planeación	Parte de sus funciones. El responsable directo es el Secretario (a) de Planeación	13	56%
		Con unidad Operativa en la secretaría de planeación	Unidad, Oficina, Área o Grupo de CI	5	22%
		Otra secretaría	Secretaría de Productividad y competitividad, Secretaría de Desarrollo Económico.	2	9%
		Otra Dependencia	Delegación de Bogotá.	1	4%

Fuente: Olaya, Sandra. "Barrido Virtual de las Estructuras Organizacionales del orden Departamental", Actualizado a Junio de 2009.

Por su parte, se encontró que la existencia de estructuras organizacionales, oficinas o áreas de trabajo era relativamente nueva. En el caso de los departamentos, el 29.2% reportó tener más de seis años de existencia y el 37.2% menos de dos años. Para Acción Social, este resultado evidenció que el manejo de la CI a nivel territorial era reciente, y junto a la alta rotación de personal, era difícil consolidar un manejo consistente y continuado de los temas de la cooperación.²⁰

La investigación realizada en el marco del Observatorio de Política Exterior Colombiana, de la Universidad del Rosario ofrece una serie de cifras que permiten observar la evolución organizacional de los departamentos en este tema. Este estudio buscó identificar las características organizacionales de los departamentos, específicamente si en sus respectivos organigramas se encuentra una unidad o área de gestión, si se encuentra a cargo de asesores o si es una función de alguna de las Secretarías de la Gobernación.²¹

²⁰ | Comparar Acción Social. "Perfil de las Oficinas de Cooperación Internacional en el Sector Público", Documento electrónico. Pp. 3 – 6.

²¹ | El método de recolección de información que se utilizó principalmente fue virtual. En ese sentido, se tomó la información disponible en las páginas Web de cada una de las Gobernaciones y las principales Alcaldías. En algunos casos se realizó verificación telefónica y en tres departamentos (Cundinamarca, Antioquia y Tolima) se hizo trabajo de campo. Así mismo, se cruzó con la base de datos disponible en la Federación Nacional de Departamentos - FND.

Los resultados permiten inferir que a dos años de la encuesta realizada por Acción Social, los Departamentos han continuado especializando sus áreas de gestión, no obstante prima la tendencia de asignar el tema a las secretarías de planeación o alguna unidad que muestre afinidad e interés por el manejo de la cooperación internacional. En este orden, el estudio arrojó que el 69% de los departamentos cuentan con una unidad operativa o con una persona encargada de la CI en una de las secretarías ya establecidas. Asimismo, se encontró que ya se han realizado modificaciones en los organigramas de algunas gobernaciones, dándole un nuevo lugar a la gestión de la cooperación y las relaciones internacionales.

Cinco de los departamentos que reflejan este tipo de estructura organizacional ya han creado una unidad operativa, área de gestión o grupo de trabajo. Aspecto que puede considerarse positivo en cuanto se le concede importancia y capacidad de respuesta institucional a la gestión de la cooperación. Cundinamarca y Valle del Cauca cuentan con oficinas de cooperación internacional, Santander con un grupo de cooperación técnica internacional y Quindío con un área de trabajo destinada a este fin.

Por último, es interesante considerar aquellos Departamentos que han establecido una dirección o área de asuntos internacionales en las Secretarías de Desarrollo Económico o de Productividad y Competitividad. Tal como lo menciona Sanz (2008: 130) esta modalidad se presenta en aquellos gobiernos que se "focalizan fundamentalmente en proyectar la ciudad (departamento) en la escena internacional para conseguir inversiones y recursos

privados que se integren al plan de desarrollo municipal y fomenten el crecimiento de la ciudad (departamento)".

Esta aproximación a la conformación de estructuras organizacionales de los departamentos colombianos ha permitido conocer que existe una tendencia general por dotar a las administraciones de las capacidades institucionales requeridas para manejar el tema de la cooperación. En ese sentido, los gobiernos locales han desarrollado diferentes modalidades organizacionales que arrojan resultados interesantes, destacándose como factor influyente la voluntad política de los gobiernos departamentales para la inserción internacional y para la gestión de la cooperación.

Lo anterior se considera fundamental para dinamizar la inserción internacional de las entidades subnacionales y la superación de la visión asistencialista de la cooperación internacional hacia modalidades que privilegian la relación entre socios y el intercambio de experiencias con otras regiones. Los hallazgos aquí presentados permiten inferir que en el mediano plazo los departamentos abrirán su visión a las oportunidades que la cooperación descentralizada puede brindar como herramienta complementaria al desarrollo local.

6. El empuje de una ciudad pivotal: Bogotá, Distrito Capital

La experiencia desarrollada por Bogotá como Distrito Capital es enriquecedora teniendo en cuenta sus antecedentes, propósitos y expectativas. La ciudad en tanto que territorio organizado²² le ha apostado a la

²² | Concepto desarrollado por S. Boisier. Se entiende como un territorio que es estructuralmente complejo. La complejidad se refiere a la variedad de subsistemas que pueden reconocerse independiente como formando parte del sistema (regional) completo; la jerarquía o la capacidad decisional que muestran tales subsistemas; la proporción de articulaciones no lineales presentes en el sistema, y la recursividad presente en el sistema. Comparar Boisier Sergio, "El desafío territorial de la globalización. Reflexiones acerca del sistema regional chileno". Documento 95/15. – CEPAL – Dirección de políticas y planificación Regionales. p. 4 -5.

inserción internacional a través su reconocimiento como región pivotal²³ y el impulso de una modalidad asociativa²⁴: la región Bogotá – Cundinamarca. En la actualidad, ambas entidades territoriales presentan en sus respectivos planes de desarrollo una visión explícita sobre la cooperación y la internacionalización y han desarrollado estructuras organizacionales con un equipo de trabajo acorde para responder a las tareas propias de la internacionalización.

6.1. Los antecedentes: la región Bogotá – Cundinamarca

El proceso de integración regional Bogotá – Cundinamarca ha traído consigo una reflexión e impulso a la dinámica de inserción internacional de la región considerando elementos tanto políticos como económicos. Numerosas investigaciones se han realizado sobre este proceso,²⁵ pero con el estudio de competitividad realizado por la firma Monitor en 1997 se abre “una hoja de ruta para convertir a la ciudad en una plataforma competitiva en Latinoamérica e identificar alternativas para su inserción internacional”.²⁶ Según lo referencia la Alcaldía de Bogotá, “Este estudio aportó la primera comparación de Bogotá con

otras ciudades del mundo (...)”.²⁷

En el año 2001, con el propósito de fortalecer la política de integración regional, se crean dos espacios de concertación y coordinación de los asuntos regionales: el primero conocido como la Mesa de Planificación Regional Bogotá – Cundinamarca (MPRBC) conformada por la Alcaldía Mayor de Bogotá, la Gobernación de Cundinamarca y la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) y el segundo como el Consejo Regional de Competitividad (CRBC) integrado, además de las entidades mencionadas, por la Cámara de Comercio de Bogotá y 1800 organizaciones de los sectores públicos, empresarial, académico, cívico y social de Bogotá y Cundinamarca.²⁸

Tal como lo señala la Alcaldía de Bogotá, la Mesa de Planificación Regional se ocupa de discutir, planificar y orientar la integración regional desde una perspectiva territorial, entre actores públicos; y el Consejo Regional de Competitividad en discutir, planificar y orientar dicha integración desde un enfoque económico – productivo entre actores públicos y privados.²⁹ Particu-

larmente, el CRCBC se inspiró en enfoques conceptuales y categorías como “ciudad – región global”³⁰ y en las experiencias y enfoques utilizados en otras ciudades.³¹

En este orden, el Consejo se “concióbó como un escenario de participación voluntaria en el cuál confluyen las iniciativas público – privadas para cooperar en la meta colectiva de convertir el territorio de Bogotá y Cundinamarca en una de las cinco regiones más competitivas y con mayor calidad de vida en América Latina”.³² A partir de lo anterior, se sentaron las bases para la elaboración del Plan Regional de Competitividad 2004 – 2014.

Más adelante, y tomando como referencia este Plan regional se realizó un trabajo articulado entre la Mesa de Planificación Regional y el Consejo Regional de Competitividad que da como resultado la Agenda Interna Regional de Productividad y Competitividad. Esta agenda incluye el Plan Regional y articula una visión sectorial, transversal y regional. Tal como lo referencia el balance de la Alcaldía, durante las administraciones del alcalde de Bogotá, Luis Eduardo Garzón y el gobernador de Cundinamarca, Pablo Ardila se gestionaron los siguientes proyectos: región Bilingüe, región turística, región atractiva, mega proyecto agroindustrial, agenda regional de servicios y región emprendedora.

Desde luego, todo este proceso ha tenido un efecto en los procesos de planeación de las administraciones de la ciudad y

el departamento. Poco a poco, los Planes de Desarrollo fueron incorporando esta visión de inserción internacional relacionada principalmente a los temas de competitividad y desarrollo económico. Según la Alcaldía, en “el período 2001 – 2007 se incorpora en los objetivos de la política económica de la ciudad un componente de integración regional en todos los ámbitos espaciales: urbano – regional, urbano – rural, nacional e internacional”.³³

Según el informe, en el Plan de Desarrollo de la administración de Antanas Mocikus se buscó institucionalizar las relaciones interregionales e internacionales, y en el período de Luis Eduardo Garzón se definió como una de las siete estrategias del Plan “aprovechar las oportunidades de inserción creativa en la comunidad internacional”.³⁴

6.2. La visión del Plan de Desarrollo de Bogotá (2008 – 2012)

El Plan de Desarrollo aprobado por el Concejo de Bogotá el 9 de junio de 2008, ha establecido como uno de sus objetivos estructurantes la “ciudad global”, entendida como aquella ciudad “confiable, capaz de poner el crecimiento económico al servicio del desarrollo humano (...) una ciudad con la capacidad de pensar y actuar tanto en lo global como en lo local”.³⁵ Tal como se mencionó anteriormente, esta Plan presenta una visión explícita de la internacionalización y de la cooperación internacional.

²³ | *La Región Pivotal es un “territorio organizado que contiene y expresa una cultura, capaz a su vez, de generar identidad y en consecuencia, capaz de solucionar virtuosamente la ecuación sociedad/territorio”. Ver Boisier “El desafío territorial de la globalización. Reflexiones acerca del sistema regional chileno”. p. 5.*

²⁴ | *La región asociativa se presenta cuando las regiones pivotaes forman otras de mayor amplitud a partir de la unión voluntaria con unidades adyacentes. Estas asociaciones se dan usualmente mediante acuerdos tácitos entre meros territorios organizados o con regiones similares. Comparar Boisier Sergio, Posmodernismo territorial y globalización: regiones pivotaes y regiones virtuales, en Revista Ciudad y territorio. Estudios Territoriales”. (Vol. II, N° 102). Madrid.*

²⁵ | *La alcaldía de Bogotá ha identificado los siguientes estudios: Estudio “Fase II (BIRF-PNUD-DAPD, 1974); los estudios de la Misión Bogotá Siglo XXI (1990 – 1992); El Plan Maestro de Transporte realizado por la Agencia de Cooperación Internacional de Japón, JICA en 1996; Universidad de los Andes y Cámara de Comercio de Bogotá, “Bogotá – Sabana ¿Un territorio posible”, entre otros. Comparar Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. – Secretaría de Planeación, “Balance de la Política de integración regional e internacional de Bogotá 2001 – 2007”, Bogotá, enero de 2008. p. 16 - 17.*

²⁶ | *Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. – Secretaría de Planeación, “Balance de la Política de integración regional e internacional de Bogotá 2001 – 2007”, Bogotá, enero de 2008. p. 22*

²⁷ | *Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. – Secretaría de Planeación, “Balance de la Política de integración regional e internacional de Bogotá 2001 – 2007”, Bogotá, enero de 2008. p. 22*

²⁸ | *Concepto desarrollado por Scott (1998) e inspirado por la idea de ciudades mundiales expuesta por Hall (1996) y por la noción de ciudad global desarrollada por Saskia Sassen (1991). Comparar Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. – Secretaría de Planeación, “Balance de la Política de integración regional e internacional de Bogotá 2001 – 2007”, Bogotá, enero de 2008. p. 26.*

²⁹ | *Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. – Secretaría de Planeación, “Balance de la Política de integración regional e internacional de Bogotá 2001 – 2007”, Bogotá, enero de 2008. p. 26 – 28.*

³⁰ | *Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. – Secretaría de Planeación, “Balance de la Política de integración regional e internacional de Bogotá 2001 – 2007”, Bogotá, enero de 2008. p. 42.*

³¹ | *Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. – Secretaría de Planeación, “Balance de la Política de integración regional e internacional de Bogotá 2001 – 2007”, Bogotá, enero de 2008. p. 42*

³² | *Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. – Secretaría de Planeación, “Balance de la Política de integración regional e internacional de Bogotá 2001 – 2007”, Bogotá, enero de 2008. p. 56.*

³³ | *Alcaldía Mayor de Bogotá, “Plan de Desarrollo: Bogotá Positiva: Para vivir mejor, 2008 – 2011”.*

³⁴ | *Alcaldía Mayor de Bogotá, “Plan de Desarrollo: Bogotá Positiva: Para vivir mejor, 2008 – 2011”.*

³⁵ | *Alcaldía Mayor de Bogotá, “Plan de Desarrollo: Bogotá Positiva: Para vivir mejor, 2008 – 2011”.*

Cuadro 5 | Estructuras organizacionales de CI y acción exterior dispuestas en los últimos períodos de gobierno en la Alcaldía Mayor de Bogotá.

Años	Administración	Tipo de estructura organizacional	Funciones o temas de la cartera
1998	Antanas Mockus	Asesoría para la Nación y las Relaciones Internacionales Oficina adscrita a la Secretaría Privada del Alcalde Mayor.	Manejo de los temas internacionales de la ciudad. 3 Estrategias: - Agenda internacional - Promoción ciudad - Cooperación Internacional
2001 2002	Antanas Mockus	Asesoría – Consejería- Región y Competitividad. Adscrito al Despacho del Alcalde.	- Tareas asociadas a la cooperación: identificar temas y socios estratégicos (agencias, regiones, ciudades y sector privado) - Coordinar acciones para lograr una mayor participación de la ciudad en los procesos de cooperación internacional.
2003	Antanas Mockus	Asesoría de Región y Competitividad. Adscrita al Departamento Administrativo de Planeación Distrital	Apoyar y asesorar en el ámbito internacional la participación en las redes de ciudades y la coordinación de los acuerdos bilaterales de hermanamiento con ciudades estratégicas.
2006	Luis Eduardo Garzón	Se asignan competencias a la Secretaría Distrital de Planeación - SDP Acuerdo 257 de 2006	Coordinar y articular la cooperación distrital e internacional que gestionen los organismos y las entidades del Distrito Capital.
2006	Luis Eduardo Garzón	Se asignan competencias a la Subsecretaría de Planeación Socioeconómica – SDP Decreto 550 de 2006 Dirección de Integración Regional e Internacional - DIRNI	Dirigir el diseño de las políticas de integración regional y CI del Distrito Capital. Coordinar y organizar la participación de Bogotá en diferentes redes internacionales de ciudades promotoras de cooperación descentralizada. Mantener las Relaciones Bilaterales entre Bogotá y otras ciudades del mundo
2008	Samuel Moreno Rojas	Dirección Distrital de Asuntos Internacionales Adscrita a la Secretaría General Decreto 163 de Junio de 2008	Diseñar y promover políticas y estrategias tendientes al fortalecimiento de las relaciones internacionales de Bogotá, con otras ciudades, países y organizaciones del ámbito internacional. Establecer relaciones con los distintos actores internacionales, bogotanos residentes en el exterior, las distintas ciudades del mundo, las organizaciones multilaterales, bilaterales y otras entidades internacionales. Promover y agenciar la política de relacionamiento externo de Bogotá D.C. Diseñar y promover, conjuntamente con las entidades del Distrito Capital, la estrategia de promoción y proyección de la imagen de la ciudad en el mundo. Hacer seguimiento a las tendencias internacionales de ciudades, regiones y naciones que le permita a la Administración Distrital definir políticas públicas con perspectiva estratégica en el contexto de la globalización. (sólo se señalan algunas funciones)

Fuente: Olaya, Sandra. Tomando la información de los siguientes documentos institucionales: Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. – Secretaría de Planeación, “Balance de la Política de integración regional e internacional de Bogotá 2001 – 2007”, Bogotá, enero de 2008, “Estrategia de Cooperación Internacional de Bogotá, Distrito Capital –ECI–, 2008. y “Herramientas y procesos para ofrecer cooperación”, Colección N° 2, 2008.

En cuanto a su visión de la internacionalización, además de los temas relacionados a la competitividad, se establecen programas para fortalecer la presencia internacional de Bogotá; crear una red de Bogotanos en el exterior e implementar un programa que permita que la población en edad de trabajar sea certificada en el idioma inglés. Por su parte, la visión de la cooperación se concentra precisamente en fortalecer la estrategia de cooperación internacional descentralizada, promover las redes de ciudades en el mundo e identificar proyectos y programas de carácter bilateral y multilateral para lograr mayores niveles de ejecución y financiación del plan.³⁶

6.3. Desarrollo de la estructura organizacional y de gestión de Bogotá

La ciudad ha transitado por varias alternativas organizacionales para responder a la dinámica de la acción exterior y la cooperación internacional. Se han utilizado fórmulas que van desde la asesoría, adscritas en diversas áreas de la Alcaldía; la posterior asignación de competencias a la Secretaría Distrital de Planeación y finalmente, la creación de una Oficina de asuntos internacionales en el marco de la Secretaría General en la administración actual. Con todo, es evidente la preocupación por darle un manejo coherente a los asuntos internacionales y la gestión de recursos a través de sus diversas modalidades. (Ver cuadro N° 5)

Lo anterior permite inferir varios aspectos acerca del proceso de institucionalización de

la acción exterior y la cooperación de la ciudad. En primer lugar, se encuentra un esfuerzo sostenido, por lo menos en las últimas administraciones, por adecuar la institución y los procesos al que hacer internacional. Tal como lo ha señalado Zapata (2007:49), “esto significa asignar responsabilidades, tareas y autoridad para los procesos de toma de decisiones”. En ese sentido, la ciudad se ha encontrado en un proceso continuo de reflexión acerca de su capacidad de respuesta a la demanda y la oferta de la cooperación y la transversalidad de los procesos según las demandas territoriales.

En efecto, tal como se observó, el Decreto 163 de 2008 crea la Dirección de Asuntos Internacionales y, con ello, una serie de competencias y funciones que deberían articularse con la Dirección de Integración Nacional y Regional (DIRNI). En virtud de lo anterior, nace el Comité Interinstitucional de Cooperación Internacional (CICI), integrado por estas dos entidades y la Secretaría Distrital de Hacienda. El objeto del CICI es “garantizar los procesos de acceso y oferta de la cooperación internacional para la implementación de políticas y estrategias distritales”.³⁷

A través de esta instancia de coordinación las entidades de la administración trabajan conjuntamente para definir el marco de acción de la cooperación internacional, orientar a las demás entidades y organismos distritales en la formulación de propuestas para presentar a los entes de cooperación internacional, diseñar indicadores y evaluar el impacto de la CI en Bogotá, entre otras.³⁸ Por su parte, se han desarrollado procesos y procedimientos³⁹ para gestionar oferta y demanda de la cooperación internacional.

³⁶ Alcaldía Mayor de Bogotá, “Estrategia de Cooperación Internacional de Bogotá, Distrito Capital –ECI–, p.38.

³⁷ Alcaldía Mayor de Bogotá, “Estrategia de Cooperación Internacional de Bogotá, Distrito Capital –ECI–, p.38.

³⁸ Alcaldía Mayor de Bogotá, “Estrategia de Cooperación Internacional de Bogotá, Distrito Capital –ECI–, p.38.

³⁹ Se han creado los siguientes procesos: 1. Proceso de acceso a las fuentes de cooperación internacional del Distrito y 2. Proceso de oferta de la cooperación, con sus procedimientos y rutas. Ver Alcaldía Mayor de Bogotá, “Estrategia de Cooperación Internacional de Bogotá, Distrito Capital –ECI–, p. 38.



De esta manera, todas las entidades distritales conocen con claridad como deben canalizar sus solicitudes a los agentes de CI a través del CICI.

Los avances realizados hasta el momento, como la formulación de la Estrategia de Cooperación Internacional (ECI) en el año 2007 y su posterior actualización en el 2008, revelan la importancia que ha tenido la búsqueda de esta transversalidad de la acción exterior buscando que no se presente “sobresaturación y acaparamiento de los asuntos exteriores en una sola oficina ya que sea cual fuere el organigrama interno, la acción debe ser eventualmente operada por las áreas sustantivas de política local del gobierno”.⁴⁰

Por su parte, la Formulación de la Estrategia permite reafirmar y consolidar los procesos impulsados por la administración distrital. Tal como lo señala el documento, “el desafío que enfrentamos hoy, es el de buscar los instrumentos y medios idóneos para gestionar la cooperación a largo plazo y de forma persistente, trascen-

diendo la cooperación coyuntural y de amenazas puntuales”.⁴¹ En otras palabras, el gobierno local ha transcendido el enfoque de hacer por hacer y estar por estar,⁴² concibiendo una estrategia que valora tanto el contexto externo como el interno e identificando sus prioridades locales,⁴³ en virtud de una visión anclada al desarrollo territorial.

Finalmente, es propio señalar que los ajustes institucionales realizados han permitido formalizar y garantizar la continuidad de la acción exterior de la ciudad y de la gestión de la cooperación descentralizada como una apuesta a futuro. Los criterios de Zapata (2007:56) permiten inferir el avance de la Ciudad en la materia. (Ver cuadro N° 6)

6.4. La cooperación descentralizada: una apuesta de la ciudad

El nuevo milenio despertó en la ciudad el interés explícito y programático de estre-

Cuadro 6 | Nivel Actual de sostenibilidad de las relaciones internacionales de Bogotá D.C.

Criterios*	Relaciones Anecdóticas	Proyectos	Programas	Estrategia Integral
Vinculación con el Plan de Desarrollo Local				Muy Alto
Compromiso Institucional del Gobierno Local				Muy Alto
Recursos Técnicos y Financieros dedicados				Altos**
Participación de los actores locales			Puntual	

*Sólo se toman 4 de los seis criterios propuestos por Zapata (2008: 56).

Fuente: Olaya, Sandra. Tomando como referencia a Zapata para analizar el caso de Bogotá D.C.

** El Plan Plurianual de Inversiones 2008 – 2012, asignó una partida presupuestal al Objetivo Estructurante “Ciudad Global”, un total de 550.740 millones de pesos, equivalente al 2% de los recursos disponibles. De esta partida, para el Programa correspondiente a “Bogotá Competitiva e Internacional” se asignó un total de 89.000 millones de pesos. Comparar Alcaldía de Bogotá, “Plan de Desarrollo: Bogotá Positiva: Para vivir mejor”, Vigencia 2008 – 2011. (Acuerdo N° 308 de 2008)

⁴⁰ Zapata (2007:49)

⁴¹ Alcaldía Mayor de Bogotá, “Estrategia de Cooperación Internacional de Bogotá, Distrito Capital –ECI-, p. 4

⁴² Expresión utilizada por José Luis de Castro. Ver De Castro José Luis, Las regiones en las relaciones internacionales: los siguientes pasos. La Estrategia de acción exterior del Gobierno Vasco, Octubre 30 de 2006. p. 6.

⁴³ Comparar Zapata Garesché, (2007) Manual práctico para internacionalizar la ciudad. Guía para la acción exterior de los Gobiernos locales y la cooperación descentralizada. Unión – Europea – América Latina. p. 32.

char lazos, participar en redes e intercambiar experiencias con sus pares de otros lugares del mundo. En ésta década se genera una actividad más fuerte alrededor de la firma de convenios y acuerdos con otras ciudades e inicia su participación en diversas redes que le permiten impulsar temas que enriquecen el cúmulo de experiencias intercambiables entre sus homólogos.

No obstante, la aproximación de Bogotá a esta modalidad de cooperación se remonta a los años setenta a través de la firma de un acuerdo con la ciudad de Miami con el objeto de desarrollar programas de intercambio y cooperación en diferentes campos. Más adelante se encuentran algunas iniciativas como la firma de un acuerdo con Seúl en 1981, Rabat en 1988 y Caracas en 1998.⁴⁴

Tal como lo señala el Balance de la Alcaldía de Bogotá, estas adhesiones no fueron producto de una evaluación y sistematización previas, sino que corresponden en mayor medida a coyunturas propias del desarrollo de la cooperación de las relaciones internacionales, así como a políticas a corto, mediano y largo plazos trazadas por las diferentes administraciones distritales”.⁴⁵

Empero, estas mismas iniciativas aisladas y coyunturales, abrieron la visión de la ciudad respecto a las posibilidades y oportunidades de desarrollar proyectos de cooperación conjuntos, intercambiar experiencias e impulsar temas vitales para el gobierno local en los escenarios y foros internacionales. Estos acercamientos llevaron a la ciudad a asumir ciertos roles que le

Cuadro 7 | Visión de la cooperación descentralizada definida por la ciudad

Definiciones de Cooperación Descentralizada definidas por la ciudad	
Cooperación descentralizada	Ayuda al Desarrollo que se canaliza desde las administraciones autónomas, es decir, por medio de gobiernos de las regiones, provincias o municipios de un mismo país o países diferentes. Esta modalidad de cooperación está ligada a la aparición de otros actores de la ayuda al desarrollo, como la sociedad civil, las ONG y las entidades autónomas o descentralizadas de muchos países, que pasaron a ocupar un lugar preferente como canalizadores de la cooperación internacional.
Cooperación descentralizada pública – CDP	Subdivisión de la Cooperación. “Conjunto de acciones de CI que realizan o promueven los gobiernos locales y regionales” Se canaliza a través de dos vías: Directa: Relación directa entre los gobiernos locales y regionales Indirecta: Acciones presentadas por una ONG y financiadas por los gobiernos sub-estatales. La ECI cita al OCD UE – AL en esta definición.
Cooperación descentralizada privada	Surge con las ONG o empresas y brinda la oportunidad a sus homólogos de los países receptores, de asociarse (en forma de consorcios, uniones temporales et) para ejecutar proyectos que puedan ser financiados por un tercero. (ciudad, estado, organización multilateral, empresa u ONG internacional)
Hermanamientos	Convenios suscritos entre dos ciudades, municipios o provincias de países con intereses comunes (...) que buscan la definición de proyectos o actividades de cooperación que benefician a ambas partes.
Redes	Son asociaciones de expertos o ciudades que por medio de alianzas estratégicas intercambian información, experiencias o conocimientos o ejecutan proyectos conjuntos y acciones coordinadas y estrategias para las partes.

Fuente: Cuadro elaborado por el autor con base en la información tomada de la Alcaldía Mayor de Bogotá, “Estrategia de Cooperación Internacional de Bogotá, Distrito Capital –ECI-, p. 20. Y Alcaldía Mayor de Bogotá – Secretaría de Planeación. “Herramientas y procesos para ofrecer cooperación”. Colección N° 2, 2008. p. 10.

⁴⁴ Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. – Secretaría de Planeación, “Balance de la Política de integración regional e internacional de Bogotá 2001 – 2007”, Bogotá, enero de 2008. p. 121.

⁴⁵ Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. – Secretaría de Planeación, “Balance de la Política de integración regional e internacional de Bogotá 2001 – 2007”, Bogotá, enero de 2008. p. 124.



permiten reconocerse como un nuevo actor de las relaciones internacionales.

En la actualidad, la ciudad se encuentra avanzando hacia la planificación estratégica de una política pública local de cooperación internacional teniendo como fundamento esencial la promoción de la cooperación descentralizada. Así lo reflejó la actualización de la ECI presentada en el 2008 y que para su construcción realizó una consulta participativa entre entidades, organismos, localidades y programas del Distrito. Este ejercicio incluyó un proceso de recolección de información en el cual cada entidad identificó las líneas estratégicas prioritarias susceptibles de cooperación internacional y avanzó en la identificación de las buenas prácticas que cada actor tenía sistematizada y organizada para ser ofrecidas como cooperación técnica a otras ciudades a nivel nacional o internacional.⁴⁶

Asimismo, la ECI identificó los conceptos básicos de esta modalidad de cooperación, los hermanamientos y las redes, tomando como referencia las discusiones y aportes contemporáneos realizados por instituciones conocedoras del tema. Más adelante, la Secretaría de Planeación contribuye al propósito de establecer claridad sobre las definiciones básicas, y publica una cartilla disponible a todas las entidades con las herramientas y procesos para ofrecer cooperación. (Ver cuadro N° 7)

Esta definición de conceptos y posterior diseño de los procedimientos para ofrecer cooperación es una muestra clara del rol que desea asumir la ciudad como protagonista de la orientación tanto en el diseño como en la ejecución de distintas opciones de cooperación, ya sea directa o indirecta. En ese sentido, la ECI determina con claridad dos aspectos fundamentales de su visión. En primer

lugar, si bien la cooperación descentralizada se presenta como uno de los fundamentos de la estrategia, se constituye en una modalidad complementaria a la misma, considerando las múltiples posibilidades que le ofrecen otras alternativas de cooperación.⁴⁷

Por su parte, tanto el documento de la ECI como la cartilla de procedimientos, establecen que la misma estrategia de cooperación es una herramienta importante para la internacionalización de la ciudad. Luego la cooperación se constituye en un medio superando así las visiones tradicionales de algunos gestores de la cooperación.

Asimismo, es posible decir que la ciudad ya superó ciertos pasos fundamentales para avanzar hacia acciones concretas en la materia. Entre estos, ya consolidó la etapa de “pensar”, en la que se capitaliza la política o las experiencias exitosas de la gestión de la ciudad. La ECI se constituye en el primer ejercicio de planeación estratégica con base en líneas temáticas prioritarias y temas transversales que fueron concertados previamente.⁴⁸ Finalmente, la ciudad avanzó en la etapa de organización interna del gobierno local, disponiendo de la estructura organizativa necesaria para responder al fenómeno, incluyendo, como se ha referenciado previamente, un manual de procesos para los actores distritales.

Ahora la ciudad debe asumir una serie de retos en cuanto a la implementación y evaluación de dicha estrategia. En primer lugar, tal como lo ha señalado Sanz (2008:88), respecto a la firma de convenios y hermanamientos será necesario avanzar en fórmulas que permitan superar los arreglos simbólicos e ir más allá de la cortesía internacional, para constituir verdaderos acuerdos – marco de cooperación, estratégicamente diseñados en función de las prioridades y realidades locales de ambos municipios y fundamentados en el principio de reciprocidad y de intercambio de sus homólogos.⁴⁹

⁴⁶ | Alcaldía Mayor de Bogotá, “Estrategia de Cooperación Internacional de Bogotá, Distrito Capital –ECI–, p. 15.

Cuadro 8 | Convenios de Cooperación, Hermanamientos, Julio de 2009.

Nombre de Convenio	Tipo de Convenio	Objeto	Organismo cooperante	Fecha de Firma	Plazo de ejecución
Comunidad Autónoma de Madrid	Protocolo Marco de Cooperación	Identificar las áreas susceptibles de colaboración que contribuyan al desarrollo de Bogotá	Agencia Regional para la Inmigración y la Cooperación de la Comunidad de Madrid	22 Julio del 2008	31 de Diciembre de 2012
Bilbao Metrópoli 30	Acuerdo Marco de Entendimiento	Aunar esfuerzos para la realización y el cumplimiento de los objetivos del “IV Foro Ciudad y Valores” a celebrarse en Bogotá D.C. los días 29 y 30 de septiembre de 2009	Asociación para la Revitalización del Bilbao Metropolitano	31 de Marzo de 2009	31 de Diciembre de 2009
Stuttgart	Convenio de Hermanamiento	Mutuamente comprometidos con el desarrollo local y de hermanamiento y cooperación para el desarrollo.	Ciudad de Stuttgart (Alemania)	17 de Noviembre de 2008	
Montevideo	Convenio de Cooperación	Reafirmar la cooperación ya existente, ahondar las relaciones culturales y artísticas, iniciar acciones conjuntas para la promoción turística de Montevideo y Bogotá.	Intendencia Municipal de Montevideo	25 de Septiembre de 2008	2 años
Quito	Convenio de Cooperación	Estrechar los lazos de amistad entre los habitantes de Bogotá y Quito y fortalecer la cooperación entre las dos ciudades en las áreas de mutuo interés, especialmente en la transferencia de mejores prácticas, la innovación social y productiva y el intercambio académico y cultural mediante acciones conjuntas entre los sectores públicos, privados y la academia	San Francisco de Quito (República de Ecuador)		4 años
Chicago	Convenio de Hermanamiento	Esta cooperación se destina a promover la prosperidad y desarrollar la amistad entre los pueblos de sus países. Designar un comité o personal delegado para coordinar las visitas y programas.	Ciudad de Chicago		

Fuente: Alcaldía de Bogotá – Oficina de Asuntos Internacionales, “Convenios de Cooperación, Hermanamientos”, 2009.

⁴⁷ | Los otros fundamentos que se establecen en la ECI son: La promoción de la Cooperación Sur – Sur, la generación de mecanismos de información que promueve la articulación de la oferta y la demanda, la corresponsabilidad y la sostenibilidad de sus acciones y la generación de incentivos para cooperantes privados. Comparar Alcaldía Mayor de Bogotá, “Estrategia de Cooperación Internacional de Bogotá, Distrito Capital –ECI–, p. 19.

⁴⁸ | La ECI planteó las siguientes líneas temáticas estratégicas: Desarrollo social, Desarrollo Institucional, Desarrollo Productivo y Generación de Ingresos y, Ambiente, habitad y prevención de desastres. En cuanto a los temas transversales se establecieron: Mujer y Género; Ciencia Tecnología e Innovación y cultura. Comparar Alcaldía Mayor de Bogotá, “Estrategia de Cooperación Internacional de Bogotá, Distrito Capital –ECI–, p. 24 – 25.

⁴⁹ | Sanz (2008:88)

Tal como se observó, hasta el año 2007 los acuerdos y hermanamientos realizados fueron establecidos en virtud de iniciativas coyunturales e incluso esporádicas. En treinta años se gestionaron seis acuerdos con ciudades de diferentes lugares del mundo que no permiten distinguir una visión geoestratégica de las alianzas territoriales. Tampoco se conocen claramente sus resultados y procesos de evaluación a la gestión realizada.

En la actualidad, bajo la cobertura de la Dirección de Asuntos Internacionales, la Ciudad se encuentra firmando y realizando nuevos acuerdos respaldados en los ejes programáticos de la ECI y el Plan de Desarrollo Distrital. En estos convenios es posible encontrar elementos distintivos que avanzan hacia un nuevo tipo de gestión orientada por resultados. Se observan algunos acuerdos más específicos, con plazos de ejecución que determinan con claridad la finalidad de la cooperación descentralizada. (Ver cuadro N° 8)

En este sentido, se recomienda avanzar hacia una reflexión estratégica sobre la selección de socios, con “quiénes” hermanamos y “por qué”. (Sanz 2008: 88) La ECI ha avanzado en la selección de líneas estratégicas pero aún es necesario profundizar tanto para la demanda como para la oferta en la identificación de zonas o áreas geográficas estratégicas que permitan distinguir el rumbo de integración, en ese sentido, el rol de la ciudad como socio y como líder en ciertos ámbitos del entorno regional e internacional.

En segundo lugar, respecto a su participación en las redes de ciudades es necesario continuar la gestión realizada a través de la creación de una estrategia de lobby que determine con claridad los elementos temáticos que desean ser promovidos por la ciudad en los foros internacionales. Particularmente las redes son el espacio propicio para establecer contactos y posibles

acuerdos de cooperación entre ciudades. Pero también resultan sumamente interesantes para asumir posiciones de liderazgo que puedan ser altamente beneficiosos en cuanto al nivel de promoción del territorio local.

El Balance presentado por la Alcaldía en el año 2007 hace un llamado a la necesidad de mantener continuidad en el trabajo y, precisamente recuerda la ausencia de un plan estratégico que priorice las redes en las cuales se debe participar. También recuerda, aunque es un aspecto ya superado en virtud de la creación del CICI, la necesidad de una mayor coordinación de las acciones de las distintas entidades encargadas del tema.

De la misma manera, es primordial continuar considerando la internacionalización lo advierte el Balance, la posible omisión de que se esta promoviendo un modelo de ciudad integrada a la región puede convertirse en una amenaza al proceso de integración de Bogotá.⁵⁰

Para concluir, es propio afirmar que el trabajo realizado por el Distrito Capital puede convertirse en poco tiempo en una experiencia exitosa a seguir, no solo por los municipios colombianos, sino por otros gobiernos locales que deseen aterrizar y seguir con claridad un esquema de internacionalización afianzado al desarrollo territorial. Si bien no existen recetas para la integración, conocer y valorar las experiencias de aquellos que han construido procesos exitosos se convierte en un excelente mecanismo de retroalimentación.

7. Conclusiones: retos y expectativas futuras

El análisis precedente permite concluir varios aspectos sobre el avance del fenómeno de la cooperación descentralizada en Colombia, la

visión que han desarrollado las entidades territoriales del orden departamental y la respuesta organizacional que poco a poco se ha constituido para responder a la gestión de la cooperación en el país.

De manera general, es necesario avanzar en la construcción de un sistema de información interactivo que promueva el aprendizaje de esta modalidad de cooperación. Uno de los principales obstáculos para conocer la tendencia de la cooperación descentralizada es obtener cifras agregadas y experiencias sistematizadas que registren el avance del fenómeno en Colombia. Hasta ahora, el papel de las entidades nacionales y las asociaciones de departamentos y municipios se han concentrado en impulsar y promover esta modalidad de cooperación, buscando clarificar conceptos y compartiendo algunas experiencias que han sido recogidas por distintas entidades territoriales.

Es natural que aún no exista un sistema de información que permita sistematizar las experiencias, empero debe avanzarse en la construcción de una herramienta pedagógica y funcional que permita conocer las características propias del fenómeno. El Observatorio de Política Exterior Colombiana ha realizado una encuesta para que sea diligenciada por cada Departamento y las ciudades capitales. Sin embargo, ha sido necesario apoyar el proceso de recolección de información a través de visitas y trabajo directo con los diferentes funcionarios encargados del tema de la cooperación en las gobernaciones y las principales alcaldías.

El rol asumido por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación internacional –Acción Social ha sido crucial para sensibilizar y promover la cooperación descentralizada. La realización de encuentros anuales permite profundizar el conocimiento y abrir espacios de concertación entre las entidades descentralizadas interesadas en el tema. En ese sentido, los encuentros han sido realizados con el apoyo de entidades estratégicas y vitales para

el impulso del fenómeno como la Federación Colombiana de Municipios, la Federación Nacional de Departamentos, la Agencia de Cooperación Internacional de Medellín y la Confederación Colombiana de ONG.

La mayoría de los Departamentos Colombianos considera a la cooperación internacional como un instrumento importante para apoyar las diferentes líneas estratégicas, programas y subprogramas de los PDD. Sin embargo, el alcance de la visión se determina por la profundización en procesos de planeación. Mientras que algunos departamentos se encuentran en la fase de la planeación de sistemas, estrategias o agendas, otros consideran necesario dinamizar sus respectivos comités de cooperación Internacional o en crear unidades de gestión al respecto. Finalmente, un porcentaje importante no desarrolla actividades específicas en sus respectivos planes de desarrollo.

Por su parte, uno de los aspectos relevantes que se puede concluir a partir de las experiencias departamentales presentadas, es que la mayoría de las entidades territoriales que han desarrollado de manera explícita su visión acerca de la internacionalización, muestran una tendencia positiva por desarrollar estrategias de cooperación internacional descentralizada, buscar alianzas e intercambio de experiencias. Esto nos permite reafirmar que la visión de la cooperación y de la internacionalización se encuentra mutuamente relacionada en tanto que la primera sirve como un instrumento al proceso de inserción internacional y éste último responde a las expectativas del desarrollo local.

Los Departamentos continúan especializando sus estructuras organizacionales para responder a la dinámica de la cooperación. Si bien la mayoría ha establecido una unidad de gestión o funciones específicas en la secretaría de planeación, las diferentes modalidades organizativas revelan resultados positivos e interesantes. Se constata la creación de oficinas encar-

⁵⁰ | Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. – Secretaría de Planeación, “Balance de la Política de integración regional e internacional de Bogotá 2001 – 2007”, Bogotá, enero de 2008. p. 137.

gadas de los asuntos internacionales, como una visión más integral que recoge como parte de sus funciones la gestión de la cooperación internacional. Por su parte, la especificidad sobre la gestión de cooperación descentralizada aún es mínima, resaltándose con mayor frecuencia en los Planes Estratégicos pero no en las estructuras de gestión.

Podría afirmarse que los Departamentos colombianos se encuentran en una fase de planeación estratégica de la cooperación. Oportunidad única para incluir la gestión y promoción de proyectos a través de distintas modalidades, entre ellas, la cooperación descentralizada. La coyuntura actual exige la profundización de la discusión y el papel activo de las asociaciones y entidades interesadas en el tema, para profundizar el conocimiento que tienen los gobiernos locales al respecto.

La experiencia de Bogotá como Distrito Capital puede convertirse en poco tiempo en un ejemplo de “buenas prácticas” respecto a la gestión de la cooperación descentralizada en Colombia y para otros gobiernos locales inte-

resados. El estudio atribuye este pronóstico en virtud del avance de la Ciudad en materia de planeación estratégica, su esfuerzo por establecer una estructura internacional acorde con las necesidades internacionales contemporáneas; por el desarrollo de procesos que orientan a las entidades del distrito para ofrecer cooperación y, por la visión regional que ha desarrollado en su proceso de internacionalización.

Finalmente, se espera que la modalidad de la cooperación descentralizada se profundice como práctica entre los gobiernos territoriales. Sin embargo, tal como se ha referido, es necesario que los planes estratégicos profundicen no sólo las líneas prioritarias sino en las zonas estratégicas tanto para demandar como para ofertar cooperación. Asimismo, es necesario continuar en el ejercicio de reflexión sobre la evolución del concepto de la cooperación internacional. Si bien las entidades territoriales se encuentran avanzando en ello, aún se encuentran visiones ancladas a la visión tradicional de la cooperación, de carácter asistencialista y que privilegia las relaciones verticales.

