



FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
INSTITUTO DE RELACIONES INTERNACIONALES (IRI)
DOCTORADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

TESIS DOCTORAL

ESTILOS DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA EN
COLOMBIA DESDE UNA PERSPECTIVA INSTITUCIONAL: LOS
CASOS DE LAS CIUDADES DE BOGOTÁ, MEDELLÍN,
CARTAGENA Y DEL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA

CANDIDATA

Denisse Amara Grandas Estepa

DIRECTOR

PhD. Rafael Domínguez Martín

CODIRECTOR

Phd. Norberto Consani

Febrero de 2021

“Llevadera es la labor cuando muchos comparten la fatiga”
Homero

Agradecimientos

A Dios, por mantenerme firme y dispuesta a cumplir con esta meta

A mis padres y mi hermana, por transmitirme su valentía y
solidaridad

A Esteban, por su comprensión y apoyo incondicional

A Mapi y Juanes, dos nuevas luces de amor que alumbran nuestras vidas

A mis amigos, los de siempre, por su constante ánimo

A Rafael Domínguez, mi director y amigo,
por sus enseñanzas, orientaciones y consejos

TABLA DE CONTENIDO

<i>INTRODUCCIÓN</i>	11
<i>CAPITULO 1. MARCO TEÓRICO</i>	19
1.1. LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES EN LOS ASUNTOS INTERNACIONALES	20
1.1.1. Hacia una definición: un marco general	28
1.2. LAS INSTITUCIONES IMPORTAN: EL CAMBIO INSTITUCIONAL EN LAS RELACIONES DE INTERDEPENDENCIA Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL	33
1.2.1. La perspectiva del régimen internacional y la ayuda	35
1.2.2. La gobernanza de la cooperación internacional para el desarrollo y la vinculación de los gobiernos subnacionales: un marco general	40
1.3. LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA Y LAS ESTRUCTURAS INSTITUCIONALES DE GESTIÓN DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES	50
1.3.1. Contexto histórico y conceptual de la cooperación descentralizada	50
1.3.2. La práctica de la cooperación descentralizada	57
1.3.3. Los gobiernos subnacionales y las estructuras institucionales de gestión de la cooperación descentralizada	63
<i>CAPITULO 2: LOS PROCESOS INSTITUCIONALES DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA EN COLOMBIA: LOS CASOS DE BOGOTÁ Y MEDELLIN</i> .	80
2.1. LA MATRIZ DE DATOS PARA EL ANÁLISIS DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA	81
2.2. EL EJERCICIO LA COD EN COLOMBIA: ENTRE LA AUTONOMÍA, LA DESCENTRALIZACIÓN Y LOS DERECHOS	90
2.3. LAS DINÁMICAS INSTITUCIONALES DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA EN COLOMBIA	98
2.4. BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL: ENTRE SU VISIÓN CAPITAL Y LA APUESTA POR LA DIVERSIDAD EN LA PROYECCIÓN DE SU COOPERACIÓN INTERNACIONAL	103
2.4.1. Liderazgo político y motivaciones de la cooperación internacional	106
2.4.2. Estructura organizacional para el ejercicio de la cooperación internacional	117
2.4.3. Políticas y estrategias de cooperación internacional	134
2.4.4. Tipos de interacción con actores de cooperación internacional	138
2.6. MEDELLIN: ENTRE LA CONSTRUCCION COLECTIVA Y LA VISIÓN INTEGRADORA DE LA INSTITUCIONALIDAD DE SU COOPERACIÓN INTERNACIONAL	147
2.6.1. Liderazgo político y motivaciones de la cooperación internacional	149
2.6.2. Estructura organizacional para el ejercicio de la cooperación internacional	153
2.6.3. Políticas y estrategias de cooperación internacional	167
2.6.4. Tipos de interaccion con actores locales, nacionales e internacionales	170
<i>CAPÍTULO 3: LOS PROCESOS INSTITUCIONALES DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA EN COLOMBIA: LOS CASOS DE CARTAGENA Y CUNDINAMARCA</i>	179

3.1. EL DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS: ENTRE LA IDENTIDAD, LA POLÍTICA Y LA INSTITUCIONALIDAD DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL	180
3.1.1. Liderazgo político y motivaciones de la cooperación internacional	183
3.1.2. Estructura organizacional para el ejercicio de la cooperación internacional	187
3.1.3. Políticas y estrategias de cooperación internacional	197
3.1.4. Tipos de interacción con actores de cooperación internacional	199
3.2. CUNDINAMARCA: ENTRE SU INTERÉS POR LO INTERNACIONAL Y SU EVOLUCIÓN INSTITUCIONAL	206
3.2.1. Liderazgo político y motivaciones de la cooperación internacional	210
3.2.2. Estructura organizacional para el ejercicio de la cooperación internacional	222
3.2.3. Políticas y estrategias de cooperación internacional	238
3.2.4. Tipos de interacción con actores de cooperación internacional	241
<i>CAPÍTULO 4. ESTILOS DE LA COOPERACION DESCENTRALIZADA EN COLOMBIA A PARTIR DE CUATRO CASOS DE ESTUDIO</i>	250
4.1. Ruta metodológica	250
4.2. Resultados	254
4.2.1. Estilo de institucionalidad AA: consolidar, promover la sostenibilidad y replicar las buenas prácticas	256
4.2.2. Estilo de institucionalidad BC: fortalecer y promover la evolución institucional	262
4.2.3. Estilo de institucionalidad DC: mejorar y aprender de las buenas prácticas	266
4.2.4. Estilo de institucionalidad DD: planear la ruta de inicio	269
<i>CONCLUSIONES.....</i>	272
<i>REFERENCIAS</i>	283
<i>LISTA DE ANEXOS.....</i>	314
Anexo 1: relación de entrevistas realizadas	314
Anexo 2: formato base de entrevista semiestructurada	316
Anexo 3: marca ciudad y logos para la proyección internacional de los gobiernos subnacionales objeto de estudio	318

LISTA DE TABLAS Y FIGURAS

Lista de tablas

<i>Tabla 1: actores en la política mundial.....</i>	<i>22</i>
<i>Tabla 2: Tipologías y clasificaciones de la internacionalización territorial.....</i>	<i>31</i>
<i>Tabla 3: relaciones de COD, actores, temáticas, modalidades e instrumentos.....</i>	<i>62</i>
<i>Tabla 4: Características generales de los cuatro casos de estudio</i>	<i>83</i>
<i>Tabla 5: Matriz de datos de la institucionalización de la cooperación descentralizada.....</i>	<i>90</i>
<i>Tabla 6: Categorías para los municipios y distritos de Colombia.....</i>	<i>95</i>
<i>Tabla 7: Categorías para los departamentos de Colombia</i>	<i>95</i>
<i>Tabla 8: Identificación de temas prioritarios relacionados con los asuntos intencionales en los Planes de Desarrollo de Bogotá (2008-2019)</i>	<i>108</i>
<i>Tabla 9: Motivaciones de cooperación internacional en Bogotá (2008-2019)</i>	<i>112</i>
<i>Tabla 10: Evolución de la estructura institucional de la cooperación internacional en Bogotá (2004-2019).....</i>	<i>121</i>
<i>Tabla 11: Vinculación de los asuntos internacionales y de cooperación internacional en los Planes de Desarrollo (2008-2019).....</i>	<i>126</i>
<i>Tabla 12: Jugadores en la arquitectura institucional de la cooperación internacional de Bogotá (2012-2019).....</i>	<i>130</i>
<i>Tabla 13: Algunas experiencias de sistematización de la información de la cooperación internacional de Bogotá (2012-2019)</i>	<i>132</i>
<i>Tabla 14: Actores de cooperación internacional y tipos de interacción con Bogotá (2012-2019).....</i>	<i>140</i>
<i>Tabla 15: Principales cooperantes que suscribieron acuerdos de cooperación técnica con la Administración Distrital (2013-2018).....</i>	<i>143</i>
<i>Tabla 16: Motivaciones de la cooperación internacional a partir de los planes de desarrollo de Medellín 2008-2019</i>	<i>151</i>
<i>Tabla 17: Tendencia en el perfil profesional del equipo de profesionales de la ACI-Medellín en los componentes de cooperación internacional e inversión.....</i>	<i>158</i>
<i>Tabla 18: Vinculación de los asuntos internacionales en los Planes de Desarrollo.....</i>	<i>160</i>

<i>Tabla 19: Inversión cuatrianual en materia de cooperación internacional en el componente del plan de desarrollo destinado a los asuntos internacionales (2008-2019)</i>	<i>161</i>
<i>Tabla 20: Porcentaje de inversión en asuntos internacionales en los Planes de Desarrollo (2008-2019)</i>	<i>162</i>
<i>Tabla 21: Jugadores locales, regionales y nacionales en la arquitectura institucional de la cooperación internacional de Medellín (2008-2019).....</i>	<i>165</i>
<i>Tabla 22: Algunas experiencias de sistematización de la información de la cooperación internacional de Medellín (2008-2019).....</i>	<i>166</i>
<i>Tabla 23: Proyectos representativos de Medellín con recursos de cooperación internacional (2008-2015).....</i>	<i>174</i>
<i>Tabla 24: Redes internacionales de gobiernos locales a las que pertenece Medellín ...</i>	<i>176</i>
<i>Tabla 25: Hermanamientos y acuerdos de cooperación firmados desde la ACI-Medellín (2010-2018)</i>	<i>177</i>
<i>Tabla 26: Alcaldes de Cartagena de Indias (2008-2019)</i>	<i>182</i>
<i>Tabla 27: Motivaciones de la cooperación internacional a partir de los planes de desarrollo de Cartagena (2008-2019).....</i>	<i>185</i>
<i>Tabla 28: Sistematización de la información de la cooperación internacional de Cartagena (2006-2019)</i>	<i>194</i>
<i>Tabla 29: Jugadores locales, regionales y nacionales en la arquitectura institucional de la cooperación internacional en la Administración Distrital de Cartagena (2008-2019).....</i>	<i>195</i>
<i>Tabla 30: Vinculación de los asuntos internacionales y/o de cooperación internacional en los planes de desarrollo (2008-2019).....</i>	<i>196</i>
<i>Tabla 31: Vinculación de los asuntos internacionales en los planes de desarrollo de Cundinamarca (2008-2019).....</i>	<i>215</i>
<i>Tabla 32: Motivaciones de Cooperación Internacional en Cundinamarca (2008-2019) ..</i>	<i>219</i>
<i>Tabla 33: Evolución de la Estructura institucional de la cooperación internacional en Cundinamarca (2008-2019)</i>	<i>223</i>
<i>Tabla 34: Jugadores locales, regionales y nacionales en la arquitectura institucional de la cooperación internacional en el Departamento de Cundinamarca (2008-2019)</i>	<i>229</i>
<i>Tabla 35: Nivel de formación del personal asignado a la Secretaría de Cooperación y Enlace Institucional (2012-2016).....</i>	<i>231</i>

<i>Tabla 36: Vinculación de los asuntos internacionales y de cooperación internacional en los Planes de Desarrollo Cundinamarca (2008-2019)</i>	236
<i>Tabla 37: Algunos convenios y acuerdos suscritos por la Secretaría de Cooperación y Enlace Institucional con socios de cooperación internacional (2013-2019)</i>	246
<i>Tabla 38: Escalas de calificación de las variables de análisis</i>	252
<i>Tabla 39: Calificación de las variables de análisis en los casos objeto de estudio</i>	254
<i>Tabla 40: Resultados del promedio ponderado de las variables de análisis en los casos objeto de estudio</i>	254

Lista de figuras

<i>Figura 1: Cooperación descentralizada: mapeo conceptual</i>	51
<i>Figura 2: Distribución porcentual de asignaciones al Sistema General de Participaciones (SGP) en Bogotá (2016-2020)</i>	106
<i>Figura 3: Estructura organizacional de los asuntos internacionales de Bogotá (2019)</i> ..	119
<i>Figura 4: Planes de Desarrollo. Presupuesto total vs. inversión en programas específicos en asuntos internacionales 2008-2019 (Miles de millones de pesos \$COP)</i>	127
<i>Figura 5: Alcance y prioridades del Sistema Distrital de Cooperación e Internacionalización</i>	129
<i>Figura 6: Lineamientos para regular la política pública de cooperación internacional de Bogotá (2008)</i>	135
<i>Figura 7: Objetivos de la Estrategia de Cooperación Internacional de Bogotá (2012-2016)</i>	137
<i>Figura 8: Distribución del monto total de recursos de convenios de cooperación técnica suscritos por el Distrito (2013-2018) (Millones de pesos COP)</i>	142
<i>Figura 9: Comparativo de de convenios de cooperación internacional por sector bajo las administraciones de Gustavo Petro (2012-2015) y Enrique Peñalosa (2016-2019)</i>	144
<i>Figura 10: Porcentaje de participación de fuentes de AOD en Bogotá (2010-2015)</i>	145
<i>Figura 11: Distribución de recursos de cooperación internacional en Bogotá según modalidad de intervención (2010-2015)</i>	146
<i>Figura 12: Distribución porcentual de asignaciones SGP por sectores en Medellín (2016-2020)</i>	148

<i>Figura 13: Estructura organizacional de los asuntos internacionales de Medellín (2020)</i>	157
<i>Figura 14: Composición porcentual de los ingresos de la ACI-Medellín (2008-2019) ...</i>	162
<i>Figura 15: Estrategia de Cooperación Internacional de Medellín (2008-2011).....</i>	167
<i>Figura 16: Porcentaje de proyectos de fuentes oficiales de cooperación internacional en Medellín (2011-2019).....</i>	172
<i>Figura 17: Porcentaje de proyectos de fuentes privadas de cooperación internacional en Medellín (2010-2019).....</i>	173
<i>Figura 18: Número de proyectos de cooperación internacional gestionados desde la ACI-Medellín (2008-2019).....</i>	174
<i>Figura 19: Porcentaje de proyectos por tipo de cooperación internacional gestionados desde la ACI-Medellín (2008-2019).....</i>	175
<i>Figura 20: Porcentaje de proyectos por fuente de cooperación internacional gestionados desde la ACI-Medellín (2008-2019).....</i>	176
<i>Figura 21: Distribución porcentual de asignaciones SGP por sectores en Cartagena (2016-2020)</i>	181
<i>Figura 22: Campo organizacional de la cooperación internacional en la Alcaldía de Cartagena</i>	188
<i>Figura 23: Porcentaje de proyectos de fuentes oficiales de cooperación internacional en Cartagena de Indias (2011-2019)</i>	201
<i>Figura 24: Porcentaje de proyectos de fuentes privadas de cooperación internacional en Cartagena de Indias (2011-2019)</i>	202
<i>Figura 25: Porcentaje de proyectos gestionados desde el PCI por tipo de fuente (2009-2019).....</i>	203
<i>Figura 26: Distribución de hermanamientos, convenios y acuerdos de cooperación de Cartagena por área geográfica 2005 - 2019.....</i>	205
<i>Figura 27: Distribución de asignaciones porcentuales del Sistema General de Participaciones (SGP) en Cundinamarca (2017-2020)</i>	208
<i>Figura 28: Estructura orgánica de la cooperación internacional en el Departamento de Cundinamarca (2020).....</i>	228

<i>Figura 29: Planes de Desarrollo: Presupuesto total vs Inversión en Asuntos Internacionales en Cundinamarca</i>	235
<i>Figura 30: Porcentaje de proyectos por fuentes oficiales de cooperación internacional (2010-2019)</i>	242
<i>Figura 31: Porcentaje de proyectos de fuentes privadas de cooperación internacional (2010-2019)</i>	243
<i>Figura 32: Número de proyectos gestionados desde la SCEI (2010-2019)</i>	244
<i>Figura 33: Fuentes de cooperación (2010-2019)</i>	245
<i>Figura 34: Porcentaje de proyectos por tipo de cooperación internacional gestionados desde la SCEI (2010-2019)</i>	245
<i>Figura 35: Esquemas de cuadrantes</i>	252
<i>Figura 36: Ubicación espacial de la institucionalización de la cooperación internacional de los gobiernos subnacionales de Bogotá, Medellín Cartagena y Cundinamarca</i>	255

INTRODUCCIÓN

El objetivo de esta investigación consiste en estudiar la cooperación descentralizada (COD) desde una perspectiva institucional, a partir de la definición de estilos de institucionalización, analizando los casos de Bogotá, Medellín, Cartagena y Cundinamarca entre los periodos 2008 y 2019.

La COD implica una cooperación promovida desde los gobiernos subnacionales de diferentes Estados e involucra temas muy diversos de desarrollo presentados a escala regional y/o local a través de los tradicionales hermanamientos o acuerdos de cooperación, la participación en redes internacionales, la cooperación técnica junto a la transferencia de buenas prácticas y experiencias locales, la financiación de proyectos acordes con la realidad local, entre otros.

El impulso de esta modalidad a nivel mundial está relacionado con la presencia de los gobiernos subnacionales en los asuntos internacionales y con la configuración de las políticas y estrategias del sistema internacional de cooperación para el desarrollo. Estos dos elementos han estado ligados a la emergencia y despliegue de los procesos de globalización, interdependencia, integración y descentralización, a partir de la década de los ochenta.

Así, por ejemplo, desde la corriente de la interdependencia compleja, la política internacional deja de ser atributo de los Estados dando cabida a otros actores como las empresas transnacionales, las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y los gobiernos subnacionales, generando múltiples interacciones políticas y socioeconómicas y nuevas configuraciones institucionales.

Por su parte, los procesos de descentralización, democratización y reformas del Estado, han dotado a los gobiernos subnacionales de ciertas facultades y responsabilidades políticas, fiscales y administrativas, ampliando sus capacidades, su grado de autonomía y de control de los recursos. La descentralización ha sido una estrategia para hacer frente a las demandas de la globalización y un mecanismo para relegitimar al Estado. Se asume que la descentralización debería mejorar la eficiencia del Estado y expandir la base social fortaleciendo la gobernabilidad y la participación ciudadana¹.

¹ Así, por ejemplo, en un estudio del 2004 de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y su Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), titulado “Lessons Learned on Donor Support to Decentralisation and Local Governance”, se demuestra la importancia dada por los donantes a la cooperación

Al mismo tiempo, la presencia de los actores locales resulta fundamental no solo para promover procesos de desarrollo humano local, sino, además, para impulsar la agenda internacional de desarrollo. Es por eso que, el sistema actual de cooperación para el desarrollo reconoce la importancia del nivel local en los procesos de desarrollo y en la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible. Al respecto, Martínez y Sanahuja (2012) plantean que este reconocimiento es necesario para la gobernanza global a través de la participación de esos actores en la definición, planificación y gestión de las políticas de cooperación internacional. Así, los autores argumentan que los gobiernos subnacionales pueden contribuir con la articulación multinivel como elemento para la gobernanza global y la aportación de valor específico a los procesos de desarrollo.

De esta manera, los gobiernos subnacionales comienzan a vincular dentro de sus actividades de gestión pública la cooperación internacional como un mecanismo para promover sus relaciones internacionales y/o gestionar recursos económicos y técnicos para sus proyectos y programas de desarrollo. La tendencia muestra cómo alrededor de este propósito se fomentan procesos de institucionalización mediante la creación de estructuras organizativas, procedimientos, reglas, normas y políticas para planear e implementar iniciativas de cooperación internacional como un componente de la gestión pública y de la gestión del desarrollo desde el ámbito local y regional.

Estos procesos representan estructuras que en muchas ocasiones se convierten en prácticas repetitivas e isomorfas desde las cuales se comparten narrativas propias de la cooperación internacional promovidas desde los países desarrollados y las organizaciones internacionales y dinámicas que resultan de las replicas de buenas prácticas institucionales adaptadas a contextos territoriales específicos.

ligada a la descentralización y al fortalecimiento de los gobiernos locales como elementos clave de gobernabilidad democrática y desarrollo. Se destaca, además, entre las lecciones aprendidas, el necesario apoyo de largo plazo para el éxito de la descentralización, los programas para potenciar la interacción entre el gobierno local y la sociedad civil, los límites del compromiso del gobierno central con la descentralización, el desarrollo de capacidades y la transferencia de recursos, el apoyo a los sistemas fiscales de los gobiernos locales para su mejoramiento, entre otros.

En el caso particular de Colombia, esta tendencia institucional parece responder a dos razones principales. Primero, a la voluntad política de los mandatarios de turno (alcaldes y gobernadores) para impulsar y garantizar los procesos de cooperación internacional con la apropiación de recursos propios para tal fin y segundo, a la capacidad operativa, financiera y de gestión que se traduce en mayores niveles de negociación e involucramiento tanto con socios nacionales como internacionales.

En general, las ciudades capitales y algunos departamentos son aquellas entidades territoriales con mayor experiencia en esta materia. Para el caso de los Departamentos, la mayoría de las gobernaciones cuenta con algún espacio institucional o una persona encargada de promover los asuntos internacionales, en especial a través de la cooperación internacional. En este punto, también es común observar que el grado de éxito depende de la voluntad política y de la capacidad para impulsar este tipo de procesos.

Estas razones llevan a otra reflexión. Las estructuras institucionales de cooperación en el país pueden responder a la réplica de modelos establecidos generando un isomorfismo institucional alrededor de reglas, normas, procedimientos que son los que terminan por legitimar los procesos (DiMaggio & Powell, 1999). Así, se considera que Medellín es el ejemplo más representativo de institucionalización de la cooperación en razón a que ha logrado crear una agencia y una política pública que le permite establecer mayores relaciones de cooperación y gestionar recursos financieros y técnicos. Se entiende entonces, que los gobiernos subnacionales, para lograr mayores niveles de legitimación e institucionalización, deben acercarse a esa experiencia (considerada como un verdadero *benchmark*) y apostar por estrategias y políticas públicas de cooperación internacional, lo que, a su vez, redundará en mayores relaciones con socios internacionales. A su vez, los gobiernos subnacionales pueden mantener prácticas similares que expresan estilos de institucionalización de la cooperación internacional y permiten establecer tendencias, dinámicas, tipos, actores, entre otros, de su cooperación internacional.

Ahora bien, aunque el panorama descrito ha facilitado el estudio y la comprensión de la COD desde sus características y dinámicas más importantes, aún existe un campo de estudio por explorar desde los enfoques institucionalistas para establecer clasificaciones o tipologías de manera analítica y comparativa. En la actualidad no existen estudios de la COD en América

Latina y concretamente en Colombia, que se hayan focalizado en un análisis institucional de estas actividades de relacionamiento exterior. Parece claro que el impulso de la COD en Colombia viene de la mano de la necesidad de establecer espacios institucionales desde las administraciones de los gobiernos subnacionales para trabajar los asuntos internacionales a través de la cooperación internacional. Si bien, la literatura busca contextualizar estos espacios, es necesario avanzar en análisis que, desde marcos teóricos explícitos, permitan comprender las razones por las cuales estas estructuras surgen de una manera y no de otra y con ello, si son replicas y prácticas isomorfas que responden, entre otras explicaciones, a las “modas” y preceptos internacionales y a las dinámicas de la cooperación internacional en un país como Colombia.

Este “vacío” es el que se pretende llenar con la investigación, mediante una nueva aproximación para comprender la COD en Colombia que analice, desde los enfoques de la interdependencia y el isomorfismo institucional y la identificación de variables de institucionalización, estilos de COD, innovadores, con fuertes o débiles estructuras institucionales, con estilos de interacción diversos, tradicionales, mixtos, etc. A su vez, estos estilos tendrán como referencia las características de las entidades territoriales objeto de estudio, esto es, su perfil como entidad territorial capital, turística, dinámica, de servicios, etc.

Bajo este contexto, se entiende por estilos el conjunto de rasgos, particularidades, comportamientos, modos de organización y gestión que define la configuración institucional de la COD en los gobiernos subnacionales. Así entonces, a partir de unas variables de análisis, los estilos no pretenden establecer niveles sino más bien características, fortalezas y debilidades, que pueden ser similares, diferentes, duplicadas, replicadas, compartidas y susceptibles de mejora.

La investigación se justifica, además, ante la necesidad de aportar conocimiento sistemático, crítico y riguroso sobre un tema que, en un país como Colombia, ha sido poco estudiado y abordado desde la academia. A su vez, el estudio aporta a la disciplina de las relaciones internacionales la necesaria conexión con los debates que sobre la cooperación internacional se han venido gestando en los últimos años, como consecuencia de los cambios en la visión de desarrollo y de las dinámicas actuales de la gobernanza de la cooperación que evidencian

la presencia de nuevos actores como los gobiernos subnacionales y con ello, nuevos instrumentos y modos de gestión.

Así las cosas, si se quiere analizar los factores explicativos de la institucionalización de la COD en Colombia con rigor académico, es necesario recurrir a casos representativos, con estilos diversos de institucionalidad. Así mismo, resulta interesante estudiar la correlación entre estos estilos frente a la gestión, la tendencia en los tipos de relaciones de cooperación y la captación de recursos financieros y técnicos.

A partir de este contexto, la investigación tiene como objetivo general estudiar la cooperación descentralizada desde una perspectiva institucional a partir de la definición de estilos de institucionalización, analizando los casos de Bogotá, Medellín, Cartagena y Cundinamarca entre los periodos 2008 y 2019. Para lograr este propósito, se han planteado los siguientes objetivos específicos: i) definir el marco teórico de la internacionalización y la cooperación internacional de los gobiernos subnacionales desde una perspectiva institucional; ii) explicar el marco contextual e institucional del ejercicio de la cooperación descentralizada en Colombia; y iii) analizar cuatro casos representativos en Colombia para establecer los estilos de cooperación descentralizada en el país.

La investigación pretende responder y aportar a la discusión académica de la COD en Colombia, a través de la siguiente pregunta de investigación:

¿Cuáles son los factores conceptuales y prácticos para comprender la institucionalización de la cooperación descentralizada en los gobiernos subnacionales de Bogotá, Medellín, Cartagena y Cundinamarca, así como las dinámicas similares e isomorfas que terminan definiendo la tendencia de sus relaciones de cooperación internacional?

La pregunta busca la correlación entre dos variables: la institucionalización de la cooperación en los gobiernos subnacionales objeto de estudio (como variable independiente) y las dinámicas relacionadas con los actores, esquemas y tendencias de las relaciones de cooperación internacional (como variable dependiente).

A partir de la pregunta de investigación, se parte del siguiente supuesto general de trabajo: *Desde la óptica del isomorfismo institucional, la institucionalización de la cooperación internacional en los gobiernos subnacionales muestra prácticas similares y repetitivas determinadas por los patrones internacionales en la cooperación para el desarrollo y por*

las tendencias institucionales de cooperación en el país. Como supuesto subordinado se plantea que este contexto de interdependencia compleja ha condicionado fuertemente las relaciones de cooperación de los casos de estudio reflejadas a través de los flujos, actores, esquemas y modos de gestión.

El estudio, que tiene una naturaleza de investigación social aplicada para la resolución de problemas, está basado en una investigación cualitativa, a partir de evidencias y datos cuantificables de modo descriptivo y clasificables por atributos. Es una investigación soportada en el estudio de caso múltiple entendido como un diseño empírico dentro del método de estudio de caso, mediante el cual se investiga un fenómeno contemporáneo dentro del contexto de la vida real, cuando los límites entre el fenómeno y el contexto no son claramente evidentes (Yin, 2003).

Bajo esta premisa, los casos objeto de estudio se soportan en la lógica del diseño de investigación, la recolección de datos (revisión de documentos de política, informes, estadísticas, bases de datos, entrevistas), las estrategias de análisis de datos (matriz de datos) y el desarrollo previo de los enfoques teóricos que soportan la investigación (Yin, 2003).

Los casos de estudio seleccionados, Bogotá (como capital), Medellín (como ciudad innovadora y de servicios), Cartagena (como ciudad turística) y el Departamento de Cundinamarca (como una entidad territorial de nivel intermedio que agrupa a varios municipios), corresponden a cuatro gobiernos subnacionales en Colombia que resultan pertinentes por sus condiciones político-administrativas y socioeconómicas diferenciadas y por sus configuraciones institucionales en materia de cooperación internacional y/o asuntos internacionales y por tanto, demuestran diversos estilos con características particulares e isomorfias, similitudes, fortalezas susceptibles de replica y oportunidades de mejora que se pueden convertir en lecciones aprendidas para ser compartidas con otros gobiernos subnacionales.

La investigación se focaliza en la configuración institucional para el ejercicio de la cooperación internacional y/o los asuntos internacionales de estas cuatro administraciones públicas y se concentra en el periodo 2008-2019, de acuerdo con los tres periodos de gobierno de elecciones regulares en Colombia y la creación de estructuras institucionales de cooperación, lo que permite tener mayor disponibilidad de fuentes de información.

Para la recolección, organización, sistematización y análisis de la información de los casos de estudio se optó por la construcción de una matriz de datos para definir las variables, caracterizar y analizar la institucionalización de su COD. A partir de este contexto, se definieron estilos de institucionalización de COD, que recogen similitudes, fortalezas y oportunidades de mejora para ser practicadas y/o replicadas por otros gobiernos subnacionales.

Para el análisis se tuvieron en cuenta los abordajes teóricos de la interdependencia y el isomorfismo institucional junto a las variables relacionadas con el proceso de institucionalización (decretos, oficinas, estrategias, políticas, rendición de cuentas, recursos humanos, presupuesto, etc), las cuales terminan definiendo las tendencias, prácticas, actores, comportamientos, etc de esta modalidad de cooperación y estableciendo similitudes, diferencias y asociaciones entre las unidades objeto de estudio.

Esta definición permitió construir una clasificación de la COD que representa estilos innovadores, con fuertes o débiles estructuras institucionales, interacciones diversificadas, tradicionales, mixtas, etc. De la misma manera, la definición de estos estilos tuvo en cuenta dentro del análisis las características de las entidades territoriales objeto de estudio.

Para realizar la investigación, se acudió tanto a fuentes primarias como secundarias. En el caso de los cuatro gobiernos subnacionales estudiados, las fuentes primarias estuvieron compuestas por documentos de política como planes de desarrollo, resoluciones, decretos, políticas públicas, estrategias de cooperación, entre los más importantes. Se revisaron, además, las bases de datos de proyectos con recursos de cooperación administrados por estas entidades territoriales junto a las estadísticas e informes no solo desde las instancias del nivel territorial sino del nacional como la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC-Colombia). De la misma manera, los informes y documentos de política a nivel internacional fueron necesarios para comprender las tendencias de este tipo de cooperación y su aplicación a los casos de estudio.

En esta misma dirección, las entrevistas se constituyeron en una fuente clave para comprender las decisiones de política y las motivaciones frente a la COD en los cuatro casos. Así, se realizaron 28 entrevistas semiestructuras (basadas en un muestreo intencional con derivación en bola de nieve) a funcionarios y exfuncionarios con cargos de dirección y

asesoría junto a profesionales de las administraciones objeto de estudio y académicos expertos en el tema, que permitieron dar mayor solidez a la investigación (ver anexo 1).

Los criterios de anonimato fueron informados a cada uno de los entrevistados para lo cual, se aclaró que sus nombres no quedarían expuestos dentro del documento de investigación y que la información recogida en la entrevista sería confidencial y no se usaría para ningún otro propósito diferente al de la investigación².

Adicionalmente, el estudio contó con un componente de fuentes secundarias que, en su mayor parte, estuvieron compuestas por libros publicados de alto reconocimiento nacional e internacional, artículos científicos y tesis de doctorado sobre esta temática.

La investigación está organizada en cuatro capítulos. En el primero se define el marco teórico de la internacionalización y la cooperación internacional de los gobiernos subnacionales desde una perspectiva institucional tomando como referencia el enfoque de la interdependencia y del neoinstitucionalismo de corte sociológico. En el capítulo dos, se examina en un primer momento el marco jurídico e institucional de la COD en Colombia, para luego, a partir de la construcción de una matriz de datos y la definición de variables y preguntas orientadoras, analizar los casos de las ciudades de Bogotá y Medellín. Posteriormente, en el capítulo tres se continua con el análisis de los casos de la ciudad de Cartagena y del Departamento de Cundinamarca. En el capítulo cuatro se definen estilos de institucionalización mediante la ubicación espacial de los casos en esquemas de cuadrantes, cada uno de los cuales representa dos ejes intersectados que corresponden a cada una de las variables de análisis.

Por último, el trabajo cierra con las principales conclusiones, que corroboran la hipótesis general y subordinada y dan respuesta a la pregunta central de investigación; así mismo, se plantean las principales limitaciones (de fuentes, teorías, entre otros) del estudio y las posibles líneas de investigación a futuro.

² Los nombres de los entrevistados fueron señalados en el anexo 1.

CAPITULO 1. MARCO TEÓRICO

Introducción

Los marcos teóricos permiten comprender, interpretar y analizar un problema de investigación. En este caso, el abordaje teórico para estudiar la institucionalización de la COD exige remitirse a dos cuerpos de literatura desde el nuevo institucionalismo: i) los postulados de la interdependencia compleja desde la vertiente de relaciones internacionales; y ii) el institucionalismo para el análisis organizacional desde la vertiente sociológica, que permite analizar las posibles tendencias isomorfas de las oficinas de cooperación internacional en los gobiernos subnacionales.

A partir de este marco integrado, la COD también puede ser estudiada complementariamente desde la literatura de la paradiplomacia, que aborda la presencia de los gobiernos subnacionales en las relaciones internacionales y la gobernanza multinivel.

Estas aproximaciones permiten no solo comprender las dinámicas de esta modalidad sino valorar aquellos factores que han influido en los procesos de institucionalización de la cooperación internacional desde los gobiernos subnacionales.

Bajo este contexto, el capítulo tiene como objetivo definir el marco teórico de la internacionalización y la cooperación internacional de los gobiernos subnacionales desde una perspectiva institucional. Para lograr este propósito, el capítulo está organizado en tres apartados. El primero, plantea la presencia de los gobiernos subnacionales en los asuntos internacionales tomando como base la teoría de la interdependencia. El segundo, aborda el cambio institucional en las relaciones internacionales y en la cooperación desde la cual se examina, además, la perspectiva del regimen internacional y de la gobernanza de la cooperación internacional. Por último, el tercer apartado estudia la COD y las estructuras institucionales de gestión desde los gobiernos subnacionales a través de los marcos conceptuales y prácticos interpretados desde el institucionalismo para el análisis organizacional y su vertiente sociológica.

Para el proceso de investigación de este capítulo se tuvieron en cuenta fuentes primarias y secundarias que permitieron indagar y examinar la COD desde los abordajes teóricos, históricos y contextuales de la cooperación internacional como un instrumento de las relaciones internacionales.

1.1. LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES EN LOS ASUNTOS INTERNACIONALES

La presencia de los gobiernos subnacionales en los asuntos internacionales y la cooperación internacional ha sido objeto de estudio a partir de la década de los setenta. Desde entonces, se han estudiado las razones por las cuales estos gobiernos se vinculan y terminan por convertirse en actores más o menos influyentes en la política mundial, mediante el establecimiento de relaciones comerciales, de negocios e inversión y/o de cooperación internacional. Se han establecido diversas perspectivas de análisis (desde el federalismo, el nacionalismo, la diplomacia, los intereses separatistas, la globalización o el más general de las relaciones internacionales) para comprender los factores explicativos de esta dinámica. Tales perspectivas han permitido establecer el contexto en el cual estos gobiernos deciden participar en la arena internacional.

Desde la perspectiva de las relaciones internacionales, la nueva percepción de la política mundial en los años setenta junto al debate teórico y la crítica a la corriente realista, se convirtieron en un punto de referencia para abordar este fenómeno (Keohane & Nye, 1973; Keohane, 1984; Keohane & Nye, 1989). Así, los asuntos globales empezaron a ser vistos no solo bajo un sistema Estado-céntrico, como lo proponían los realistas, sino además, como un entorno en el cual las relaciones transnacionales, entendidas como "contactos, coaliciones e interacciones a través de fronteras estatales que no son controladas por los órganos centrales de la política exterior de los gobiernos" (Keohane & Nye, 1971, p. 331), empezaban a jugar un papel predominante. De esta manera, los efectos de estas relaciones fueron fundamentales para comprender la política mundial contemporánea.

Este nuevo paradigma, soportado en la teoría de la interdependencia y promovido por Joseph Nye y Robert Keohane, plantea entonces como las nuevas interacciones globales en el ámbito de la comunicación, el transporte, las finanzas y el movimiento de personas son, de una parte, iniciadas y promovidas por los gobiernos de los Estados-nación bajo la denominación de interacciones interestatales y por otra, mediante interacciones transnacionales, es decir, aquellos movimientos tangibles e intangibles a través de las fronteras estatales en las cuales al menos un actor no es un agente del gobierno o una organización intergubernamental (Keohane & Nye, 1971).

De esta manera, la interdependencia mundial instauró un mundo sin fronteras en el cual se reconocen como actores del sistema internacional no solo a los Estados y a las organizaciones intergubernamentales sino, además, a la generalidad de agentes que confluyen en el escenario internacional tales como, agentes económicos y financieros, las OSC, los gobiernos subnacionales, entre otros (Díaz, 2008). Huntington (1973) se refiere a esta nueva dinámica como “la revolución transnacional” para explicar el incremento, número, tamaño, variedad y alcance de las organizaciones transnacionales después de la Segunda Guerra Mundial.

Si bien esta corriente reconoce una diversidad de actores en el sistema internacional, lo cierto es que cada uno de ellos puede ejercer diferentes grados de influencia que terminan por otorgar a algunos de ellos una mayor importancia o a diluir el papel de otros, como es el caso de los gobiernos subnacionales.

Así entonces, cuando un actor no estatal tiene la capacidad de afectar el curso de los eventos internacionales, comienza a jugar un rol trascendental en la política mundial y a competir e interactuar con los Estados (Wolfers, 1962, citado en Keohane & Nye, 1971). Es por esto que, a partir de la década de los setenta las empresas transnacionales comienzan a tener una mayor influencia en el escenario internacional gracias al incremento de los intercambios comerciales, a la globalización y a la profundización de las relaciones transnacionales.

En este contexto, Keohane y Nye (1971) establecen una categorización que evidencia la posición de cada uno de los actores y representa el grado de influencia que puede llegar a asumir cualquiera de ellos (Tabla 1). Los Estados, las organizaciones internacionales y las transnacionales ejercen el máximo control en la arena internacional. Por su parte, los gobiernos subnacionales estarían ubicados en las “subunidades gubernamentales” ejerciendo, por tanto, un mínimo control central.

Tabla 1: actores en la política mundial

	Posición		
	Gubernamental	Intergubernamental	No gubernamental
Máximo control central	A Estados como unidades	C Organizaciones internacionales como unidades	E Organizaciones transnacionales como unidades
Mínimo control central	B Subunidades gubernamentales	D Subunidades de organizaciones internacionales	F Subunidades de organizaciones transnacionales; también ciertos individuos

A+C=Actores en el paradigma estrado centrico

B+D= Actores en interacciones transgubernamentales

E+F=Actores en interacciones transnacionales

Fuente: Keohane y Nye (1971)

A pesar que los gobiernos subnacionales hacen parte de esta categorización, en el estudio de las relaciones internacionales y de la corriente de la interdependencia se mantiene el énfasis estado-céntrico junto a la explicación de la presencia de los actores no gubernamentales orientada fundamentalmente a las empresas multinacionales y demás organizaciones transnacionales que tienen una influencia significativa y un control central en la política mundial. Por tanto, no existe un claro señalamiento sobre el rol que los gobiernos subnacionales ejercen en los asuntos internacionales.

Al respecto, Kuznetsov (2015), señala que esta situación puede ser explicada como consecuencia de la ambivalente naturaleza de los *actorness* (capacidad de influencia de un actor en la política mundial) de los gobiernos subnacionales en comparación con los otros actores que participan en el escenario internacional. Así, por ejemplo, desde el clásico modelo soportado en el Estado, las autoridades centrales ejercen el exclusivo control de los asuntos exteriores. Por lo tanto, los gobiernos subnacionales no actúan en nombre del Estado sino como actores no estatales. A su vez, los gobiernos regionales, que también estarían dentro de la categoría “subnacional”, se encuentran altamente vinculados a un sistema estatal de poder por lo cual podrían ser considerados actores gubernamentales.

Por su parte, Luna y Oddone (2021) señalan que existen una serie de desafíos en el ejercicio de las actividades paradiplomáticas de los gobiernos subnacionales relacionados con la autopercepción, las capacidades, la presencia, la cohesión interna, la consistencia, el reconocimiento, entre otros, que influyen en la toma de decisiones desde el ámbito local,

regional, nacional e internacional y que se convierten en obstáculos para aplicar el término *actorness* en la paradiplomacia.

Bajo esa misma discusión, los gobiernos subnacionales continúan siendo considerados como actores ausentes e invisibles del derecho internacional (Coordinación General de Asuntos Internacionales de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México [CGAI], 2013). Dos razones pueden explicar este panorama; primero, estos gobiernos, como parte del Estado, están sometidos a las normas nacionales, por lo que sus actuaciones internacionales pueden verse como complementarias a las del gobierno central. En este caso, cualquier violación al derecho internacional desde un gobierno subnacional no será responsabilidad de este, sino del Estado representado por el gobierno central. Segundo, a partir de las relaciones internacionales y de cooperación que llegan a establecer estos gobiernos subnacionales, se puede considerar que su presencia en el sistema internacional no es tan fuerte, influyente y decisiva como en el caso de las transnacionales y las ONG de carácter internacional. Por esta misma razón, se han empezado a evidenciar nuevas dinámicas relacionadas con la responsabilidad internacional desde las transnacionales quienes sin duda hoy día son actores decisivos, que cuentan con poder e influencia en la sociedad internacional.

Al respecto, Malé y Cors (2015) plantean la necesidad de una reforma del marco jurídico-legal internacional en tres direcciones: primero, reconocer a los gobiernos subnacionales como actores internacionales de pleno derecho en el que convivan los actores nacionales y subnacionales bajo un mismo derecho internacional reformado. Este primer planteamiento implicaría reconocer que todos los actores “son o pueden ser actores internacionales en el sentido en que actúan en un espacio globalizado, que sobrepasa los límites y las fronteras nacionales” (CGAI, 2013). Segundo, abrir un espacio jurídico que se encargue de regular los asuntos internacionales de los gobiernos subnacionales bajo un “derecho local internacional”, en el cual se vinculen las actividades de la organización y la gestión local. Por último, continuar con la tendencia actual en la que se busca adaptar el derecho internacional para que los gobiernos subnacionales sean actores tutelados por los gobiernos nacionales.

Esta última opción es la más acorde con lo que sucede actualmente en algunos países de América Latina. Si bien el gobierno sigue manteniendo el monopolio de las relaciones internacionales del estado, el ordenamiento jurídico de países como México, Argentina,

Brasil, Perú y Colombia (CGAI, 2013), reconoce ciertas competencias a los gobiernos subnacionales para la acción internacional. Sin embargo, esto responde, entre otras cosas, al tipo de estado (unitario o federal) y a los marcos institucionales establecidos en cada uno de estos países.

Estas consideraciones permiten identificar, además, que una parte de la explicación de los asuntos internacionales de los gobiernos subnacionales ha estado en función de la política exterior de los Estados y del papel que nuevos actores empiezan a tener en el escenario internacional. Sobre este asunto, Hocking (2001) señala que el análisis de la internacionalización de estos gobiernos ha sido vinculado tradicionalmente a la terminología de la política exterior y a la necesidad de localizarlos dentro de la clasificación de actores estatales y no estatales. Esta situación ha llevado a aislar el debate sobre sus particularidades propias. Por lo tanto, más allá de la categorización propuesta por Keohane y Nye, Hocking plantea que resulta más relevante definir los niveles de interacción entre estos actores y su capacidad de actuación para analizar “lo característico de sus acciones y su presencia extranacional”.

Al respecto, Cornago (2010) afirma que la presencia de los gobiernos subnacionales en el ámbito internacional tiene su origen en la respuesta a los desafíos del contexto internacional. Una explicación de esto podría evidenciarse en el impulso de una nueva agenda internacional más integrada en los años setenta que terminó por promover las relaciones de cooperación internacional. En ese entonces, los temas políticos-militares que centraron la atención de los realistas fueron remplazados no solo por aspectos comerciales y financieros propios de la globalización, sino además por temas del desarrollo que tradicionalmente se consideraban dentro de la política interna y que, en último término, debían tener una base territorial precisa.

Es por esta razón que, en un mundo caracterizado por la interdependencia y la globalización, existe una superposición entre los temas de política interna y política exterior, lo que se ha denominado “asuntos intermésticos” para describir aquellos asuntos que son profunda e inseparablemente tanto internacionales como domésticos (Manning, 1977). Así, en el mundo moderno los países se enfrentan simultáneamente a la “domesticación” de sus asuntos exteriores y a la “internacionalización” de sus políticas internas (Kuznetsov, 2015). Por lo tanto, aquellos temas considerados de baja política como educación, salud y medio ambiente

han pasado a ocupar no solo un espacio en la política interna sino además en las relaciones internacionales, lo que termina por impulsar la presencia de los gobiernos subnacionales como actores en el escenario internacional.

Keohane y Nye (1971, p. 725) se refirieron a esta dinámica como la “internacionalización de las políticas domésticas”, mencionando además que un resultado relevante de esta situación es que las subunidades de los gobiernos (dentro de los cuales estaría los gobiernos subnacionales), tienen mayores oportunidades para los contactos transnacionales y las coaliciones. Es decir, bajo la corriente de la interdependencia se conciben una multiplicidad de temas en la agenda de las relaciones interestatales sin una jerarquía definida y en los cuales intervienen distintas instancias gubernamentales y en distintos niveles. Además de ello, se otorga una primacía a la cooperación por encima del conflicto (Díaz, 2008, p. 36).

Así entonces, bajo la lógica de la interdependencia, la globalización y el libre comercio en la que interactúan estos actores, la política mundial se concibe como un gran mercado en lugar de un campo de batalla (Díaz, 2008, p. 36), en el cual predomina la negociación y permite, a partir de los vínculos transnacionales, promover las iniciativas de cooperación internacional como un medio efectivo para el beneficio mutuo.

Esta realidad indica cómo la cooperación internacional se convierte en un elemento fundamental de esta corriente de análisis. Díaz (2008) se refiere a este punto de la siguiente manera: “Según los defensores de esta corriente, las relaciones internacionales y la cooperación internacional básicamente se definen a partir de los propios vínculos transnacionales que unen a los individuos o grupos de individuos bajo un paraguas institucional de diferentes nacionalidades” (p. 36)³.

A partir de los postulados de la interdependencia, la literatura ha establecido diversos factores explicativos propios de la presencia de los gobiernos subnacionales en los asuntos internacionales lo que ha llevado, además, a un mayor reconocimiento de estos actores en la cooperación internacional (Domínguez, 2019).

³ La teoría de la interdependencia aborda especialmente los niveles macro, es decir, explica las interrelaciones entre países vinculando la cooperación internacional como el medio efectivo para el beneficio mutuo. La bibliografía no focaliza necesariamente en los gobiernos subnacionales. Sin embargo, uno de los aportes de esta investigación busca aplicar estos preceptos teóricos a los niveles subnacionales para el estudio de la COD.

Primero, la globalización ha tenido una influencia decisiva en la internacionalización de estos gobiernos. Así, el discurso de la pérdida de poder del Estado-nación para establecer condiciones de gobernabilidad ha sido promovido por crecientes elementos supranacionales, estimulados por las distintas variables de la globalización, la integración, la internacionalización política y económica y la presencia de otros actores en el escenario nacional e internacional.

Tal dinámica ha requerido reorientar el accionar de las unidades políticas menores a las del Estado y generar el desarrollo de nuevas capacidades en el nivel local que puedan apropiarse los beneficios y oportunidades generadas en el nivel internacional.

Es por esto que, se ha empezado a hablar de la glocalización, un concepto acuñado por Roland Robertson (1992) para designar una nueva dimensión territorial que integra el espacio local y global y explica que lo que sucede a nivel local y global es mutuamente constitutivo. Por su parte, Brian Hocking (1999) lo ha definido como una dialéctica global-local, en la cual los sucesos locales se integran dentro de estructuras globales y estas a su vez inciden en los sucesos locales. Es decir, “lo local no supone la antítesis de lo global, sino que constituye una dimensión de los procesos de globalización” (p. 30).

Así, las nuevas formas de desarrollo glocal atienden a la sincronía entre los avances de la globalización y los desarrollos institucionales, socioculturales, económicos y jurídicos de las autoridades locales. Esta sincronía permite una verdadera delimitación y apropiación de lo local, con base en el redescubrimiento y la toma de conciencia de lo auténtico y lo propio. Al respecto, Boisier (2003) señala que la globalización ha generado una dialéctica de identidad reforzando y revalorizando la dimensión territorial-local “...abriendo espacio a la cuestión de cómo controlar este proceso para convertirlo en una oportunidad para el desarrollo” (p. 23).

En segundo lugar y de la mano de la globalización económica, la integración regional como un proceso “de arriba hacia abajo” (*top-down*) y “de abajo hacia arriba” (*bottom-up*) (Oddone & Rodríguez, 2012), se ha convertido en un mecanismo de promoción de los asuntos internacionales de los gobiernos subnacionales. La integración fronteriza es uno de los ejemplos más claros para mostrar cómo estos gobiernos han debido adaptarse a nuevos desafíos relacionados con la internacionalización de la economía, la gobernanza fronteriza,

la implicación del sector privado en decisiones y políticas locales y la mayor cohesión socio-territorial (Oddone & Quiroga, 2016).

Bajo la lógica de la globalización y la integración regional, los gobiernos subnacionales deciden emprender relaciones internacionales y buscan mecanismos de proyección a través de procesos de cooperación e interlocución con actores nacionales, regionales y mundiales, constituyendo así una “diplomacia de ciudades” (Zapata, 2007).

Tercero, las estructuras constitucionales al interior de los Estados han permitido que las fuerzas de la globalización permeen los intereses políticos y económicos y orienten el accionar de los gobiernos subnacionales para promover sus asuntos internacionales. Si bien, tanto las constituciones como el derecho internacional contemporáneo parecen caminar a pasos más lentos que el sistema internacional, sin duda alguna, los procesos de democratización, descentralización y reformas del Estado han dotado a estos gobiernos de ciertas facultades y responsabilidades políticas y administrativas, ampliando sus capacidades, su grado de autonomía y de control de los recursos.

La descentralización ha sido un instrumento frente a las exigencias de la globalización de tinte neoliberal, un elemento que busca promover la democracia participativa y un mecanismo para cualificar y relegitimar al Estado. Se espera que la descentralización mejore los niveles de eficacia del Estado y se amplíe la base social, potenciando la gobernabilidad y la participación ciudadana (Grandas, 2012). De esta manera, dentro de sus atribuciones políticas y fiscales, algunos gobiernos subnacionales han apostado por el establecimiento de relaciones de cooperación internacional mediante la firma de hermanamientos, la financiación de proyectos, la cooperación técnica y el intercambio de buenas prácticas locales, la participación en redes internacionales de gobiernos locales, la presión política, el *marketing* territorial, entre otros. Para ello, han impulsado la creación de estructuras y procedimientos organizativos como un medio para institucionalizar y legitimar estos procesos y establecer relaciones con sus socios internacionales. Alrededor de estas estructuras materializadas en oficinas de cooperación o relaciones internacionales, secretarías, asesores en asuntos internacionales, agencias independientes, entre otros, se han creado reglas, normas y directrices capaces de conducir el comportamiento del gobierno

ejecutor y, por ende, moldear las expectativas generadas en el ámbito de acción correspondiente (Jackson & Sorensen, 2010).

1.1.1. Hacia una definición: un marco general

Junto al debate teórico de la interdependencia y los demás factores explicativos de la presencia de los gobiernos subnacionales en los asuntos internacionales, a partir de la década de los ochenta autores como Duchacek (1984, 1986, 1990), y luego Soldatos (1990), Kincaid (1990), Hocking (1993), Jeffery (1999) y Aguirre (2000, 2013) comenzaron a construir un marco de referencia en el cual se plantean las discusiones alrededor del concepto más adecuado para definir las actividades internacionales de estos gobiernos (paradiplomacia, diplomacia multinivel, protodiplomacia, entre otros).

El primer intento por incorporar el término en la literatura puede situarse en 1980 cuando Ivo Duchacek propone un análisis a partir de la noción de microdiplomacia que luego decide sustituir por el término paradiplomacia para expresar una “actividad paralela a”, gracias a la influencia y a los argumentos de su colega Panayotis Soldatos (Kuznetsov, 2015). En ese entonces, el contexto intelectual y político estaba caracterizado por los cambios en los estados federales norteamericanos (nuevo federalismo) y las relaciones entre los gobiernos federales y los estados federados en materia de política exterior. Ese contexto generaba una tensión política en el ámbito central y no central en razón a que la política exterior era considerada como un asunto del gobierno central. Por lo tanto, tal dinámica se convirtió en el escenario para que Duchacek y Soldatos encontrarán un marco teórico para interpretar las actividades internacionales de los gobiernos subnacionales (Aguirre, 2000).

A lo largo de los trabajos de Duchacek se pueden evidenciar varios términos en función del concepto de paradiplomacia. En un primer momento el autor plantea que el regionalismo fronterizo y la microdiplomacia global pueden considerarse como los mecanismos a través de los cuales los gobiernos subnacionales establecen actividades fuera de las fronteras (Duchacek, 1984)⁴.

⁴ El regionalismo fronterizo hace referencia a las instituciones, pactos formales y redes informales que se generan en las fronteras. Por su parte, la microdiplomacia global se relaciona con actividades como las misiones permanentes de ciudades en el extranjero, los viajes de los mandatarios para impulsar los intereses de sus territorios, las ferias comerciales, el comercio exterior, la formación a funcionarios para dirigir las relaciones exteriores de la ciudad, entre otros (Duchacek, 1984).

Más adelante, estos dos conceptos son fusionados bajo la categoría de actividades paradiplomáticas y en 1988 el autor identifica cuatro tipos de actividades de estos gobiernos (Aguirre, 2000, p. 189-190):

- El regionalismo transfronterizo o paradiplomacia regional, definida como las interacciones regionalmente limitadas entre gobiernos periféricos locales, provinciales, cantonales etc.
- La paradiplomacia transregional soportada en contactos entre gobiernos subnacionales que no son vecinos geográficos, pero cuyos gobiernos nacionales si lo son
- La paradiplomacia global, que se relaciona con los contactos directos entre gobiernos subnacionales en una nación con sus contrapartidas en otras naciones distantes, con los gobiernos centrales o con grupos privados en capitales extranjeras
- La protodiplomacia relacionado con las iniciativas de los gobiernos subnacionales en el extranjero y con los mensajes separatistas de algunas regiones.

Los postulados de Duchacek (1984, 1986, 1990) ayudaron a que paralelamente Panayotis Soldatos construyera un marco de referencia similar en el cual se reconocía que la presencia de los estados federales en el escenario internacional estaría focalizada en una paradiplomacia cooperativa más que paralela y sería fomentada por la interdependencia. Sin embargo, Soldatos plantea que, a pesar de ello, esta dinámica continuará presentando los mismos problemas para la política exterior de los gobiernos centrales por su falta de armonización y coherencia global (Soldatos, 1990).

Por su parte, Cornago (1999) contribuye al debate con una definición de paradiplomacia incluyendo algunos elementos complementarios (modalidades y objetivos) como

la participación de los gobiernos no centrales en las relaciones internacionales, a través del establecimiento de contactos permanentes o ad hoc con entidades públicas o privadas extranjeras, con el propósito de promover diversos aspectos socioeconómicos o culturales, así como cualquier otra dimensión exterior de sus propias competencias constitucionales. (p. 40)

Tras las propuestas de Duchaneck y Soldatos (1984, 1986, 2001, 2000) surgieron otros debates que intentaron proponer nuevos términos para explicar la presencia de los gobiernos subnacionales en la escena internacional. Así, por ejemplo, se utilizaron términos como “baja política” relacionado con los intercambios económicos, sociales y culturales de los municipios, en contraste con el significado tradicional de la política exterior o “alta política” (Duchacek, 1984). Al respecto, Jeffery (1999), estableció que una de las debilidades del concepto paradiplomacia consiste en que su punto de referencia es la diplomacia del Estado central por lo cual el término “para” parece política de *second hand* mientras que la diplomacia se focaliza en las actividades del gobierno central.

De la misma manera, Hocking propuso en los años noventa otro tipo de explicaciones bajo el término diplomacia multinivel o diplomacia catalítica, en las cuales se plantea que la diplomacia no es atributo exclusivo de los Estados (Aguirre, 2000). Por lo tanto, Hocking (1993, citado por Ortega, 2012, p.12) plantea que los gobiernos subnacionales no realizan una “diplomacia paralela” sino que sus iniciativas internacionales inciden en la “diplomacia formal” mediante la “diplomacia multinivel”.

Esto quiere decir que Hocking intenta avanzar hacia una visión que reconoce a los gobiernos subnacionales, como actores internacionales tan confusos como el Estado, deben ocuparse de aspectos relacionados con la industria, el comercio, la educación, la cultura, la política social, la vivienda las finanzas y la seguridad y, por tanto, participan de una parte de la política exterior del Estado central.

A pesar de las discusiones y debates para dotar de un mejor marco de referencia a las actividades internacionales de estos gobiernos, la literatura ha preferido referirse a esta práctica bajo el concepto de paradiplomacia y en otros casos, de manera general a través del término asuntos internacionales de los gobiernos subnacionales.

Estas aproximaciones conceptuales han sido útiles para alimentar el debate alrededor de clasificaciones y tipologías que definen los diferentes mecanismos utilizados por estos gobiernos para impulsar sus asuntos internacionales. Así, por ejemplo, bajo la premisa de que existe un perfil diferencial de internacionalización de las grandes ciudades y las de menor tamaño, Calvento et al. (2014) han hecho un aporte significativo evaluando otras tipologías

y clasificaciones planteadas por algunos autores, para luego definir una tipología propia, como se indica en la Tabla 2:

Tabla 2: Tipologías y clasificaciones de la internacionalización territorial

Tipo ideal de ciudad internacional (Soldatos, 1996)	Posición geográfica de apertura al mundo y población con composición étnica diversificada; recibe y exporta factores de producción extranjeros (inversiones, mano de obra) y flujo de comercio; tiene medios de comunicación de repercusión y difusión internacional; regularmente lleva adelante encuentros y actividades internacionales y participa de redes internacionales de ciudades; ejerce una paradiplomacia apoyada en servicios especializados y en estrategias de internacionalización y celebra acuerdo con actores internacionales.
Dos grandes dimensiones de los asuntos internacionales (Ramos, 2008)	Políticas de cooperación Políticas de promoción
Clasificación de la acción internacional de las ciudades. Caso de estudio: São Paulo (Fronzaglia, 2005)	Cooperación internacional, misiones en el extranjero, participación en eventos internacionales, eventos internacionales, visitas oficiales recibidas, participación en redes de ciudades y difusión de experiencias exitosas.
Tipología de las acciones internacionales de los gobiernos subnacionales. El caso de las entidades federativas de México (Schiavon, 2010)	A partir de tres aspectos, estructura gubernamental, actividad económica y actividad política, clasifica las acciones en niveles de relaciones externas (bajo, medio, alto y muy alto), los cuales, a su vez, los vincula con variables económicas, políticas y geográficas.
Tipología por diseño institucional de la participación internacional de las provincias argentinas (Zubelzú, 2008)	<ul style="list-style-type: none"> • Provincias en las que las áreas de actividad externa se ubican dentro de la estructura del Ministerio de Producción • Provincias que cuentan con alguna área específica de relaciones internacionales que excede lo productivo-comercial • Provincias que cuentan con agencias específicas destinadas a fomentar eventos de promoción de exportaciones • Provincias que no cuentan con ningún área institucional destinada a la gestión externa.
Actividades internacionales de los actores subnacionales (García, 1996)	<ul style="list-style-type: none"> • Según el nivel de implicación en el sistema internacional (Presencia directa o indirecta) • Según el nivel de institucionalización (Contactos formales o informales) • Según la relación con la actividad exterior del Estado Nacional (Cooperación, conflicto o actuación paralela) • Según criterio geopolítico (transfronteriza, transregional y global)
Dos dimensiones que describen la acción internacional de ciudades intermedias (Calvento et al., 2014)	<ul style="list-style-type: none"> • Estrategias de relacionamiento institucional internacional (vínculos formales, directos e indirectos, para la cooperación política y técnica transregional y global, a través de relaciones bilaterales y multilaterales. • Políticas de posicionamiento internacional (políticas locales de comercio exterior y políticas de marketing de ciudades)

Fuente: elaboración propia a partir de los planteamientos de Calvento et al. (2014), Calvento y Carcedo (2016)

Las tipologías y clasificaciones de las relaciones internacionales de los gobiernos subnacionales han permitido establecer niveles de internacionalización aplicables a estudios

de casos. Como se destaca en el cuadro anterior, Schiavon (2010), establece niveles de internacionalización de las entidades federativas en México (bajo, medio, alto y muy alto) a través del análisis de la estructura gubernamental, la actividad política y la actividad económica. De esta investigación se desprende que los estados con mayores niveles de relacionamiento exterior fueron los que contaban con un espacio u oficina de relaciones internacionales para promover una activa participación económica y política internacional.

Por su parte, Zubelzú (2008) a través del análisis de los tipos de diseño organizacional o institucional y de perfiles de gestión de las provincias argentinas distingue cuatro tipos: a) provincias en las que las áreas, subsecretarías o direcciones encargadas de los asuntos externos se vinculan dentro de la estructura de un Ministerio de Producción; b) provincias que tienen o han tenido un área para trabajar específicamente los temas internacionales desde un enfoque que sobrepasa el ámbito productivo-comercial, como las Secretarías y Direcciones de Comercio Exterior, Relaciones Internacionales y/o Cooperación; c) provincias que tienen agencias específicas con algún nivel de autonomía y a través de las cuales se busca promover eventos de exportaciones; y d) provincias que, a pesar de establecer algunas actividades internacionales, no cuentan con áreas para manejar estos asuntos.

Calvento (2016) complementa el estudio anterior y propone un índice de participación internacional de municipios intermedios a partir de dos dimensiones y sus subdimensiones: relacionamiento institucional (bilateral y multilateral) y posicionamiento (comercio exterior y marketing de ciudad), para lo cual clasifica algunos casos como el de Tandil y Bahía Blanca (de muy alta a alta en su categoría de participación internacional) y Junín (de alta a intermedia en su categoría de participación internacional).

Así mismo, Lara (2015) adelanta una tipología de la inserción de la ciudad en el medio internacional en la cual se definen como formas de inserción en el medio internacional las actividades paradiplomáticas, la asociación de ciudades, la cooperación ciudad-ciudad, las redes formales de ciudades, la mercadotecnia de ciudad, la competitividad de ciudad, las redes globales de ciudades y las ciudades modelo. Cada una de estas formas cuenta con mecanismos e instrumentos de inserción con puntajes desglosados para establecer los niveles correspondientes.

Para el caso de Colombia, no existe una literatura suficiente y específica sobre clasificaciones de las relaciones internacionales de los gobiernos locales en el país. Zamora (2016), sin embargo, propone una valoración del nivel de participación internacional de tres ciudades capitales, Bogotá, Cali y Medellín entre 2001 y 2012, sobre la base de los trabajos de Schiavon (2006 y 2010) y sus niveles de clasificación muy alto, alto, medio y bajo, en las variables de estructura gubernamental, actividad económica y actividad política. Para aplicar esta tipología, Zamora decide vincular a la estructura gubernamental un componente adicional: la existencia de un plan de políticas o estrategias con continuidad durante el periodo de análisis, en especial, dentro del plan de desarrollo municipal. Los resultados de su artículo muestran, en términos generales, que Bogotá y Medellín cuentan con un nivel alto de participación internacional (con marcadas diferencias en las estructuras gubernamentales) y Cali un grado de participación bajo con una valoración nula en el componente gubernamental.

En general, y más allá de las diversas acepciones, los gobiernos subnacionales han demostrado un especial interés por los sucesos que traspasan la frontera nacional y han empezado a vincular los asuntos internacionales en sus agendas de gestión pública para promover diversas actividades con el exterior a través del establecimiento de relaciones de cooperación internacional, hermanamientos, intercambio de experiencias, promoción comercial, participación en redes internacionales, entre otros.

1.2. LAS INSTITUCIONES IMPORTAN: EL CAMBIO INSTITUCIONAL EN LAS RELACIONES DE INTERDEPENDENCIA Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

En el marco de la interdependencia, las interacciones nacionales e internacionales terminan generando cambios institucionales. La globalización y la interdependencia crean una superposición de reglas por lo que, las reglas nacionales configuran el poder para alterar los acuerdos internacionales y a su vez, las instituciones internacionales configuran su poder para cambiar las instituciones nacionales (Farrell & Newman, 2014).

En materia de cooperación internacional esto parece evidente; así, por ejemplo, el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), ha definido reglas para proveer ayuda que requieren que los países en

desarrollo configuren y adapten sus instituciones y sus mecanismos de seguimiento y monitoreo para una mayor fluidez en la implementación de programas y proyectos para el desarrollo. A su vez, estas reglas impactan los desarrollos institucionales y de gestión de las ONG, el sector privado y los gobiernos subnacionales como otros actores inmersos en los procesos de cooperación internacional y el desarrollo.

La interdependencia reconfigura entonces, el acceso de esos nuevos actores en la política mundial generando procesos de cambio institucional producto de *shocks* exógenos y/o complejos (Espinosa, 2015), que aumentan su poder y permiten alcanzar sus objetivos. Ligado a esto, se crean estructuras de oportunidad no controladas por el nivel central que promueven la cooperación e impulsan alianzas transnacionales formales e informales para la consecución de sus intereses. De esta manera, la superposición de reglas y las estructuras de oportunidad permiten a algunos actores reconfigurar y alterar las instituciones nacionales y las reglas globales, y generar arreglos institucionales para definir, controlar y defender las reglas del mercado.

En tal sentido, otros actores, como las empresas, las OSC y los gobiernos locales, incursionan en la cooperación internacional acogiéndose a las reglas preestablecidas por los países desarrollados y las instituciones internacionales, y generando otras nuevas, que terminan por transformar el acceso de los actores a la política global y afectar dinámicas institucionales más amplias (Farrell & Newman, 2014).

En todo caso, a pesar de las oportunidades de la interdependencia, las instituciones domesticas e internacionales y las reglas y normas que rigen las relaciones exteriores ofrecen una fuente de poder asimétrico. Aunque durante décadas se viene alimentando un modelo de cooperación internacional que acentúa las relaciones Norte Sur, también se promueven las relaciones de cooperación entre países desarrollados bajo intereses particulares. Así por ejemplo, los regímenes monetario, comercial y petrolero contemporáneos ayudan a los países más industrializados a cooperar entre sí, sirviendo sus propios intereses. (Tokatlian & Pardo, 1990, p. 368)

En este punto, Prébisch (1998, p. 211) ya señaló la mistificación del término interdependencia: “todos [los países] son interdependientes, pero unos son menos interdependientes que otros... Hay interdependencia positiva e interdependencia negativa”.

De forma similar, algunos de estos nuevos actores tendrán mayores facilidades para influir y acceder a instituciones nacionales e internacionales mientras que otros, estarán menos posicionados para hacerlo (Farrell & Newman, 2016). Esta dinámica, indica entonces el grado de asimetría en el que los diversos actores están presentes en la política mundial. En este caso, es claro que las empresas transnacionales han logrado posicionarse como aquellos actores influyentes en la política internacional y en los mercados globales, frente a otros, como los gobiernos locales, que si bien, han incursionado en espacios de negociación para el desarrollo, su peso e influencia limitada no alteran las grandes decisiones de política.

En suma, la interdependencia y el cambio institucional demuestra cómo la disputa política ahora tiene lugar en diversos lugares superpuestos, proporcionando estructuras de oportunidad que no están necesariamente controladas por los gobiernos nacionales. Así, la interdependencia aumenta la superposición de reglas y con ello, ofrece nuevos canales políticos para la cooperación política y la contención (Farrell & Newman, 2016).

1.2.1. La perspectiva del régimen internacional y la ayuda

Desde la perspectiva institucional en el campo de las relaciones internacionales, el enfoque de régimen internacional argumenta cómo las relaciones de interdependencia se llevan a cabo mediante redes de reglas, normas y procedimientos que regulan los comportamientos y controlan sus efectos. Se trata de un conjunto de acuerdos gubernamentales que tienen un efecto sobre esas relaciones de interdependencia y que conforman lo que se denominan los regímenes internacionales (Keohane & Nye, 1989). Krasner (1983), los define como un “conjunto implícito o explícito de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones en torno a las cuales convergen las expectativas de los actores en determinada área de las relaciones internacionales” (p.186). En esta misma dirección, Dimaggio y Powell (1999) plantean cómo “los regímenes son instituciones ya que se basan en, dan homogeneidad a, y reproducen las expectativas normales, y al hacerlo estabilizan el orden internacional” (p.40).

De esta manera, los regímenes internacionales impulsan la cooperación y permiten dirimir los conflictos estableciendo acuerdos alrededor de temas trascendentales de las relaciones internacionales y disminuyendo los riesgos y la incertidumbre de un sistema internacional que carece de una autoridad política central (Sanahuja, 2001).

Así mismo, y si bien las normas y las reglas en la política mundial no generan un grado de obligatoriedad como las normas internas, los regímenes internacionales tienen importantes efectos sobre las relaciones de interdependencia de los Estados y terminan por influenciar sus políticas internas. Así, las decisiones en una jurisdicción están ligadas a decisiones tomadas en otros escenarios y, en el caso que los gobiernos nacionales cambien sus reglas, estas pueden moldear la gobernanza del mercado en otros países, desafiando sus negocios institucionales y, en algunos casos, incluso, socavándolos (Farrell & Newman, 2014). Estos países pueden, a su vez, intentar responder a menudo a través de medidas que también tienen repercusiones externas. Por lo tanto, la interdependencia lleva a que la política global y nacional sea inseparable.

A partir de la Segunda Guerra Mundial se impulsaron reglas y normas alrededor de temas propios de la política internacional que terminaron guiando a los Estados y a los demás actores que participan en la política mundial. Se puede hablar entonces de un conjunto de normas y acuerdos multilaterales que configuraron regímenes internacionales alrededor de la ayuda internacional, el comercio, el medio ambiente, los derechos humanos, la seguridad, entre otros.

Bajo este contexto, la ayuda ha sido explicada desde la perspectiva de los regímenes internacionales para definir el conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos internacionales que se gestaron a partir de la Segunda Guerra Mundial con el objetivo de proveer ayuda económica desde los países capitalistas avanzados, bajo un contexto en el cual se instauró un modelo de desarrollo basado en el crecimiento económico.

Como lo menciona Rist (2002, p. 94), con el discurso del presidente Truman de 1949, a partir del cual se inaugura una “nueva era del desarrollo”, se pone de presente una nueva visión del mundo con el nuevo adjetivo de “subdesarrollo”. En consecuencia, la ayuda internacional y el crecimiento económico se convirtieron en los mecanismos para impulsar el desarrollo entendido como saber científico, crecimiento de la productividad e intensificación de los intercambios internacionales.

En este marco, la configuración de reglas y normas para la ayuda estuvo soportada en las instituciones internacionales y en los programas de ayuda bilateral que respondían a los intereses estratégicos en especial, de los Estados Unidos. De esta manera, organismos

multilaterales como las Naciones Unidas, el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y más adelante, la OCDE junto al impulso de la ayuda bilateral a través del Plan Marshall en 1947, dieron una identidad propia al régimen de ayuda, en la cual los Estados de los países desarrollados se convirtieron en los principales actores y protagonistas bajo el propósito de ayudar a los países subdesarrollados.

Desde entonces, el régimen internacional de ayuda al desarrollo ha estado fundamentado en argumentos políticos-estratégicos y económicos de los países desarrollados. A partir de esto, se ha configurado un modelo de ayuda vertical soportado en relaciones donante-receptor que alimenta las relaciones paternalistas Norte-Sur y que ha sido promovido por el CAD de la OCDE a través del cual, los países llamados “donantes” han establecido reglas, políticas y prioridades para proveer y medir la eficacia de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) a nivel mundial.

Bajo la la noción de régimen internacional, Robert Wood (1986) ha definido cuatro etapas del desarrollo institucional del régimen de ayuda que permiten esquematizar las características y dinámicas generales desde una óptica anclada a estas relaciones Norte-Sur.

Una primera etapa, en la década de los cincuenta, estuvo marcada por la ayuda bilateral de los países capitalistas avanzados (que más adelante se convertirían en los miembros del CAD), dentro de los cuales Estados Unidos tenía un peso representativo. Esta etapa también vino acompañada por los primeros programas de ayuda económica desde la URSS y China que representaban una fuente muy pequeña de financiamiento.

Una segunda etapa, en la década de los sesenta, se caracterizó por la fuerza de la ayuda desde las fuentes multilaterales con un crecimiento casi siete veces mayor que la ayuda bilateral del CAD. Este impulso se evidenció especialmente desde las Naciones Unidas y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y en menor medida desde las nuevas instituciones multilaterales de la década como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Asiático de Desarrollo (BAsD) y el Banco Africano de Desarrollo (BAFD). En todo caso, el peso de la ayuda bilateral ligada a los intereses estratégicos y a las áreas de influencia del donante no dejó de dominar la financiación oficial, para lo cual se redefinieron institucionalmente las estructuras de ayuda mediante una mayor centralización y la creación de agencias de ayuda como la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional –

USAID- (1961), la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional -ACDI- (1968) y más adelante la Agencia de Cooperación Internacional del Japón -JICA- (1974), la Agencia Alemana de Cooperación Técnica -GTZ-, hoy GIZ, (1975), la Agencia Española de Cooperación Internacional -AECID- (1988), entre las más importantes.

La tercera etapa, en la década de los setenta, se caracterizó por un desarrollo institucional impulsado por la ayuda proveniente de los países miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y los préstamos del BM y del FMI, convirtiéndose estos últimos en una importante fuente de financiamiento bajo una alta concesionalidad.

Wood se refiere a una última etapa de mediados y finales de los años setenta para hacer notar cómo en este periodo cobra fuerza el financiamiento privado a través de los bancos comerciales, que, si bien no eran parte del régimen de ayuda, si se convirtieron en una fuente importante de financiamiento externo para el Tercer Mundo.

A partir de los años ochenta se evidencian transformaciones importantes en las políticas económicas y de desarrollo como consecuencia de la crisis de la deuda externa que terminaron por reorientar la ayuda a través del BM y el FMI mediante créditos concesionales que llevaron a la incorporación de los países en desarrollo a la globalización de tinte neoliberal. Estas medidas, junto a la priorización de tareas y áreas geográficas entre los miembros del CAD y los organismos internacionales, evidenciaron el alcance del régimen de ayuda y su alto nivel de institucionalización (Sanahuja, 2001, p.103).

La nueva visión del desarrollo humano de la década de los noventa junto a la finalización de la Guerra Fría terminó por reconfigurar el panorama del régimen internacional de ayuda que si bien, sigue teniendo como principal impulsor al CAD de la OCDE, ha tenido que compartir sus desarrollos institucionales con otros actores y modalidades de cooperación. En este caso, y aunque el régimen de ayuda se ha caracterizado por ser Estado-céntrico, se ha visto en parte debilitado por las dinámicas de la globalización y con ello, la proliferación de nuevos actores (Sanahuja, 2001). Ligado a esto, la ayuda bilateral que proviene de los Estados no es más que un instrumento de su política exterior, por lo cual, está soportada en el interés nacional. Así, del régimen también hacen parte los gobiernos subnacionales, las empresas, las OSC y las organizaciones internacionales de carácter financiero y no financiero, en las cuales el peso

de los países desarrollados tiene un evidente predominio; esto lleva a concebir principios, normas y procedimientos que reflejan los intereses de los países desarrollados.

Si bien, desde la perspectiva del régimen se da cabida a la presencia de nuevos actores, este puede catalogarse como tradicional, asistencialista, estático y propio de los momentos históricos de la ayuda internacional proveniente de los países desarrollados, por lo cual, responde de manera restrictiva al marco institucional de relaciones Norte-Sur y deja de lado el carácter holístico de la cooperación internacional para el desarrollo (CID) que supera el concepto tradicional de “ayuda”.

Al respecto, existen algunas interpretaciones que cuestionan la aplicación de la noción de régimen internacional sobre la ayuda al desarrollo. Así, por ejemplo, Ruggie (1983) prefiere referirse a un “cuasi régimen” para denotar cómo las normas y reglas de la ayuda internacional se convierten en solo aspiraciones más que compromisos en razón a que, los mecanismos de cumplimiento son pocos y débiles como en el caso del fracaso de los países miembros del CAD para cumplir con el 0,7 de la AOD.

Por su parte, Wood (1986, p. 98) plantea que, si bien el concepto de régimen se soporta en la interdependencia y en áreas de negociación multilateral, un mayor porcentaje de la ayuda se canaliza de manera bilateral y en los Estados, los cuales terminan otorgando ayuda de manera arbitraria y bajo objetivos e interés diversos que no representan reglas y principios acordados para regular el comportamiento de esta área específica de la política internacional.

Sogge (2009) menciona, además, que la teoría del régimen es insuficiente para calificar la ayuda debido a que su lente es muy pequeño si se compara con el contexto, la diversidad, los medios operativos, las narrativas y los nuevos actores que participan en la ayuda, más allá de los Estados (dentro de los que esta tesis considera a los gobiernos subnacionales). De ahí que Sogge se refiera a un “meta-régimen”, como una plataforma para un diverso grupo de instituciones que cobijan normas y reglas, como el Club de Paris, acuerdo informal para gestionar la deuda externa de carácter oficial relacionado con la ayuda.

En todo caso, lo cierto es que, a pesar de estas apreciaciones, los regímenes imperfectos sobreviven debido a que los costos, los grupos de presión y la dificultad de concebir alternativas hacen que sea sensato conservarlos (Dimaggio & Powell, 1999), por lo que la ayuda internacional no representa la excepción.

1.2.2. La gobernanza de la cooperación internacional para el desarrollo y la vinculación de los gobiernos subnacionales: un marco general

En el estudio de las relaciones internacionales se han adoptado diferentes perspectivas para abordar el fenómeno de la cooperación internacional, las cuales han estado ligadas al devenir histórico y a su evolución conceptual y teórica. De esta manera, las perspectivas de régimen, sistema y gobernanza de la CID más allá que discordantes, terminan siendo complementarias entre sí (Prado, 2016, p. 47).

En tal sentido, y si bien el concepto de régimen de ayuda ha estado focalizado en los Estados y en las organizaciones internacionales, con el impulso de otros actores y modalidades (como los gobiernos subnacionales y la COD), la ayuda ha tomado lógicas multinivel que requieren de un abordaje en el que se vinculen las “nuevas” dinámicas y narrativas de la CID más allá de la ayuda como un instrumento de la política exterior de los Estados.

En un sentido amplio, la CID puede ser entendida como el “conjunto de acciones diseñadas y ejecutadas por actores públicos y privados que buscan promover un progreso más justo y equilibrado en el mundo, con el objetivo de construir un planeta más seguro y pacífico” (Gómez-Galán y Sanahuja, 1999, p. 17). Esta definición, supera el concepto tradicional de ayuda al desarrollo que ha sido definida por la OCDE como “la ayuda gubernamental que se promueve y se dirige específicamente al desarrollo económico y el bienestar de los países en desarrollo” (OCDE, 2020).

Desde la noción de sistema, Sanahuja (2001) plantea que la CID puede ser explicada como unidad de análisis, en la cual participan diferentes actores que han venido configurando diversas interacciones, niveles de poder, modalidades y modos de gestión que han definido una estructura particular. Como sistema, la CID es un ámbito específico de las relaciones internacionales cuyas dinámicas han sido resultado del contexto histórico, enmarcado en la confrontación Este-Oeste y el bipolarismo de la Guerra Fría, el proceso de descolonización y el conflicto Norte-Sur y las dinámicas de la globalización y la integración de la economía mundial.

Bajo este planteamiento, las políticas de ayuda y CID se remontan a los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, por lo que se constituyen en un rasgo histórico y en uno de los componentes del sistema internacional de posguerra (Sanahuja, 2001). A partir de entonces,

se fueron vinculando diversos actores como agencias de cooperación de países desarrollados y en desarrollo, organismos internacionales regionales y subregionales, organizaciones de la sociedad civil, empresas, gobiernos subnacionales, universidades, etc, configurando el Sistema de CID y con ello, una serie de reglas, procedimientos y directrices en la CID –la gobernanza– que, de acuerdo con el contexto histórico, definen su accionar.

Atendiendo a este contexto, el sistema de CID se define como

el conjunto de actividades de colaboración llevadas a cabo por diversos actores de la sociedad internacional, ya sean públicos o privados, procedentes de países desarrollados o en desarrollo, caracterizadas por cierto grado de coordinación, coherencia y complementariedad entre sí, en el marco de determinados objetivos, normas, procedimientos, reglas y procesos de decisión y acción no vinculantes, mismos que dependen de la voluntad política y financiera de sus promotores, tendientes a incentivar el bienestar de determinado grupo poblacional ((Prado & Ochoa, 2009, p. 42).

Por su parte, la CID también puede ser abordada desde el enfoque de la gobernanza. Así, y de manera general, la gobernanza global puede ser definida como

la manera en que, ya sea como acto o aspiración, los cada vez más y distintos actores internacionales mediante instituciones internacionales realizan cooperación entre sí, con miras a afrontar... la anarquía o discrecionalidad inherente al sistema internacional”. Esto, a través de la “interacción de diversos procesos e instancias formales e informales, cuyas repercusiones se relacionan con la atención de temas de interés general en el mundo (Weiss & Wilkinson, 2014, citado en Prado, 2016, p. 46).

Izraelewicz (2000, citado por Ayllon, 2014) la define como “un modo pluralista de gestión de las interdependencias, un dispositivo pluralista que permite a la comunidad internacional tratar los problemas colectivos a los que se enfrenta” (p.60).

Bajo esta conceptualización, la gobernanza implica entonces, la interacción entre el Estado en todos sus niveles y la sociedad local o transnacional y sus diversas formas de coordinación para la acción pública (Álvarez et al., 2019).

En efecto, si se concibe la CID como una política pública global multinivel (Ayllon, 2014), es indispensable la cooperación y participación de diferentes niveles de gobierno (nacional, regional y subnacional) junto a los actores privados y de la sociedad civil como fundamentales dentro de los procesos de desarrollo.

El concepto de gobernanza global trasciende las posiciones tradicionales centradas en el Estado y adopta incluso los preceptos de los regímenes internacionales para la CID. De acuerdo con Messner (2011), la gobernanza global se define bajo tres premisas fundamentales: la importancia en la política internacional de los actores privados que complementan la presencia de las organizaciones intergubernamentales, la creciente integración entre las políticas locales, nacionales, regionales y mundiales (políticas multinivel) y las distinciones entre modelos de gobernanza en la política mundial. Este último elemento plantea cómo más allá de las organizaciones y regímenes internacionales (la gobernanza entre gobiernos), es posible evidenciar contextos de gobernanza privada y redes de políticas globales que vinculan Organizaciones no Gubernamentales (ONG), empresas, Estados y organismos internacionales con el propósito de establecer procesos de cooperación frente a problemas globales (gobernanza público-privada).

Bajo esta misma perspectiva, el Comité de Políticas de Desarrollo de Naciones Unidas define la gobernanza como

la regulación de relaciones interdependientes en ausencia de una autoridad política general, como en el sistema internacional. Abarca las instituciones, políticas, normas, procedimientos e iniciativas por las cuales los Estados y sus ciudadanos intentan aportar más predictibilidad, estabilidad a sus respuestas a los desafíos transnacionales. Por tanto, ... la gobernanza global no puede lograrse sin una cooperación internacional efectiva (Naciones Unidas, 2014, p.2).

Esta definición permite un mayor acercamiento a lo que podría denominarse la gobernanza de la CID, para referirse a las reglas, directrices y propósitos alrededor de este fenómeno, en el que participan e influyen diversos actores del sistema internacional. Prado (2016) la define como “el conjunto de propósitos, regulaciones y procesos formales e informales establecidos mediante distintas instituciones internacionales a través de determinados actores que de

manera permanente pretenden ser instrumentados y homologados a escala global, cuyo propósito es promover el bienestar humano” (p.47).

Con el fin de la Guerra Fría, la CID inició un proceso de redefinición de sus propósitos los cuales fueron enmarcados en la “nueva arquitectura de la ayuda”, gracias al establecimiento de nuevos objetivos, directrices, actores, instrumentos y principios relacionados con la eficacia de la ayuda y la cooperación, en síntesis, la gobernanza de la CID. Esto llevó consigo un proceso de renovación de sus normativas, instituciones de gestión y procesos operativos (Grandas & Prado, 2017).

Dentro de esa transformación, existen varias características que definen la gobernanza de la CID y la presencia de los gobiernos subnacionales. La primera de ellas muestra la diversidad de actores del desarrollo en la CID, mas allá del protagonismo del Estado y las organizaciones internacionales. El sistema de ayuda surgió como un instrumento de política exterior de los Estados con propósitos geopolíticos y estratégicos de los dos bloques de la Guerra Fría. A partir de entonces, tradicionalmente, se ha considerado como un sistema estatocéntrico bajo el protagonismo del Estado y en especial, de los países desarrollados quienes a través del CAD de la OCDE han diseñado las políticas y estrategias de la AOD.

No obstante, ello, a pesar de la proliferación de estos actores, los estados siguen manteniendo el papel central en la CID y continúan otorgando grandes flujos de manera bilateral o multilateral.

A su vez, el papel central del Estado ha otorgado al sistema un carácter descentralizado y poco integrado en razón a que no existe una autoridad política que se imponga sobre todos los actores. En todo caso, la CID ha estado altamente institucionalizada y regulada mediante normas, principios y procedimientos (Sanahuja, 2001) influenciados y manejados desde los países desarrollados y los organismos internacionales.

En segundo lugar, la proliferación de actores en la CID ha llevado al surgimiento de otras modalidades y vías, más allá de la tradicional AOD (Norte-Sur), como la cooperación Sur-Sur (entre países en desarrollo), la triangular (que combina la cooperación Norte-Sur, con la CSS, con el fin de beneficiar a un tercer país en desarrollo, (APC- Colombia, 2020), la no oficial o privada (que proviene de las OSC y las empresas) y la COD (promovida desde los gobiernos subnacionales).

Bajo esta lógica, los gobiernos locales comenzaron a vincularse de manera más acentuada en el sistema a partir de la década de los noventa bajo la modalidad de COD y fueron reconocidos como actores fundamentales bajo el propósito de promover los procesos de desarrollo local.

Una tercera característica evidencia nuevos instrumentos que diversifican aún más los procedimientos, normas y reglas del sistema. Así, como complemento a los proyectos y programas, la CID actúa bajo otros instrumentos como la cooperación técnica, la ayuda humanitaria y alimentaria, los créditos concesionales, el canje de deuda, las microfinanzas, la cofinanciación a ONG, el apoyo presupuestario general y sectorial, los fondos globales, los fondos canasta, entre los más importantes. Esta dinámica indica, además, que las reformas del CAD en la medición de la financiación oficial al desarrollo y el discurso de la coherencia de políticas retoman los orígenes de la AOD impulsando cada vez más la ayuda reembolsable, los intereses del sector privado y la ayuda atada (Domínguez, 2020).

Una cuarta característica está relacionada con la perspectiva del desarrollo. A partir de la década de los noventa la CID comenzó a focalizar sus esfuerzos en una agenda internacional ampliada que requería el trabajo conjunto de los diversos actores del sistema internacional. En este caso, el Sistema de Naciones Unidas se convirtió en el principal impulsor de una agenda internacional de desarrollo que, desde entonces, ha promovido la cooperación para el desarrollo humano, la democracia, los derechos humanos, la sostenibilidad ambiental, la paz, la seguridad y en general, el bienestar de los ciudadanos.

Bajo este panorama, la comunidad internacional inició un proceso de definición de metas internacionales que empezaron a ser asumidas por las organizaciones internacionales, los Estados y sus agencias de cooperación y con ello, nuevos propósitos y arreglos institucionales recogidos en los Objetivos de Desarrollo del Milenio y posteriormente en la agenda 2030 de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

En este contexto, a partir de la década de los noventa, los gobiernos subnacionales empezaron a incursionar de manera decidida en la gobernanza de la CID. Domínguez (2019) plantea dos hitos importantes de la presencia de estos gobiernos en la agenda internacional del desarrollo: el primero, la Agenda 21, uno de los documentos resultado de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (UNCED) de 1992, que a través del capítulo

28 “iniciativa de las autoridades locales en apoyo del programa 21”, insta a la participación y cooperación de las autoridades locales como determinantes para lograr los objetivos del programa (UNCED, 1992).

Como un segundo hito, en el marco de la Conferencia Habitat II de 1996 en Estambul, se realizó la Primera Asamblea Mundial de Gobiernos Locales y Regionales, en la que se reconoció que las autoridades locales son esenciales para poner en práctica el Programa de Hábitat y que, por tanto, es fundamental promover la descentralización y fortalecer las capacidades financieras e institucionales de los gobiernos subnacionales (Naciones Unidas, 1996, párrafo 12). Dentro de los resultados de esta primera Asamblea, las autoridades locales se comprometieron a crear La Organización Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), constituida formalmente en 2004.

Con la Declaración del Milenio en el año 2000 y la definición de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) se trazó una agenda que comprometía al conjunto de la comunidad internacional en el cumplimiento de 8 objetivos para el 2015 y que sin duda generó una transformación en las políticas de cooperación para el desarrollo. A pesar de la reducida presencia de los gobiernos subnacionales en la definición de esta agenda, la CGLU solicitó una función consultiva formal para los gobiernos locales y regionales en Naciones Unidas con el propósito de convertir estos objetivos en acciones concretas en el contexto local. De la misma manera, CGLU lanzó en 2005 la Campaña mundial por las ciudades y pueblos del milenio “Ciudades del Milenio”, para resaltar el papel de estos gobiernos en la implementación de los ODM.

Mas adelante, en la Cumbre de Rio + 12 de 2012 y su documento final “el futuro que queremos” se reconocen

los esfuerzos desplegados y los progresos realizados a nivel local y subnacional, y... la importancia de la función que esas autoridades y comunidades pueden desempeñar para llevar a efecto el desarrollo sostenible, ya que, entre otras cosas, facilitan la participación de los ciudadanos y los interesados y les proporcionan información pertinente sobre las tres dimensiones del desarrollo sostenible (Naciones Unidas, 2012, numeral 42, p. 8).

El documento alienta además a las “autoridades regionales, nacionales, subnacionales y locales, ... a que elaboren estrategias de desarrollo sostenible y las utilicen como principales instrumentos para orientar la adopción de decisiones y las actividades de desarrollo sostenible a todos los niveles” (p. 21), para lo cual, subraya “la necesidad de planificar y adoptar decisiones de forma más coherente e integrada a nivel nacional, subnacional y local” (p. 101). En ese mismo contexto, se reconoce que, para la promoción del desarrollo sostenible es “fundamental que la gobernanza local, subnacional, nacional, regional y mundial sea eficaz y represente las opiniones y los intereses de todos e invita a la movilización de recursos desde las alianzas nuevas y existentes” (p. 71 y 76).

La Cumbre de Rio+12 representa un importante avance en el reconocimiento y participación de los gobiernos locales y regionales en el desarrollo internacional y se convierte en el camino para lo que luego sería la nueva agenda de desarrollo 2030 la cual, a diferencia de la Cumbre del Milenio, vinculó decididamente el ámbito local y las ciudades como espacios fundamentales para el desarrollo sostenible.

Con este antecedente, en el año 2013 desde la CGLU se crea la Global Taskforce como un espacio de trabajo conjunto de líderes de gobiernos locales y regionales para la Agenda Post-2015 hacia Habitat III, bajo el propósito de definir una estrategia conjunta de cara a la formulación de políticas en la agenda Post-2015, la definición de objetivos que abarcaran el ámbito local y regional y la inclusión de un objetivo sobre ciudades sostenibles.

Uno de los primeros resultados fue el del concepto de “localización de los ODS” para denotar el proceso que tiene en cuenta los contextos subnacionales en el logro de la Agenda 2030, desde el establecimiento de los objetivos y metas, hasta la determinación de los medios de implementación, y el uso de indicadores para medir y monitorear el progreso hecho (Global Taskforce, 2016).

La localización plantea entonces cómo “los gobiernos locales y regionales pueden dar apoyo para alcanzar los ODS a través de la acción “desde abajo”, y a su vez... cómo los ODS pueden ofrecer un marco para la política de desarrollo local”. (Global Taskforce, 2016). El trabajo y la incidencia de la Taskforce consiguió además la inclusión en la agenda 2030 del ODS 11 “Ciudades y comunidades sostenibles” y la idea que los exámenes periódicos de la agenda

vincularan el nivel subnacional (Asamblea General de Naciones Unidas, 2015, p. 77, citado por Domínguez, 2019).

Como una quinta característica, de manera paralela, y en el marco de la agenda de desarrollo internacional, el sistema de CID inició una serie de transformaciones relacionadas con la práctica, los nuevos instrumentos y modos de gestión, que terminaron afectando sus principios y directrices para una cooperación más eficaz (Ruiz & Aram, 2012). De esta manera, a partir de la década del 2000 se gestaron una serie de propuestas reformadoras, ante la necesidad de mejorar la eficacia de la ayuda al desarrollo (Alonso, 2010), mediante Foros de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo. La Declaración de Roma sobre armonización (2003), la Declaración de París sobre eficacia de la ayuda (2005) y el Programa de Acción de Accra (2008), que dieron lugar a la agenda de París, se constituyeron como los principales referentes hacia este propósito. En especial, el II Foro de Alto Nivel que tuvo como resultado la Declaración de París y la definición de los cinco principios para la eficacia de la ayuda (apropiación, alineamiento, armonización, gestión orientada a resultados y mutua responsabilidad), marcó el inicio del camino de una parte de las estrategias y políticas institucionales de la CID.

Lo importante por resaltar en este contexto, es que la Declaración de París fue un acuerdo entre Estados y organismos internacionales lo que demostró un tinte eminentemente estatocéntrico de los procesos de desarrollo y del sistema de ayuda. La falta de participación de los gobiernos locales, la limitada presencia de la sociedad civil junto al excesivo tecnicismo en la visión del desarrollo fueron unas de las grandes críticas del proceso (Martínez & Santander, 2009).

Más adelante, La Agenda de Acción de Accra (AAA), derivada del III Foro de Alto Nivel, reconoció el rol de nuevos actores, como la sociedad civil, los gobiernos locales, los parlamentos, los fondos globales y el sector privado. Durante este Foro, se evidenció la participación de los gobiernos locales y a partir de esto, la CGLU se constituyó en un miembro permanente del Grupo de Trabajo del CAD de la OCDE sobre Eficacia de la Ayuda y fue vinculada al Grupo Consultivo del Foro de Cooperación al Desarrollo de Naciones Unidas (Ruiz & Aram, 2012).

Pero quizás el IV Foro de Busan que derivó en la Declaración “Alianza de Busan para la cooperación eficaz al desarrollo” corrobora de manera más explícita el papel de los gobiernos locales en el sistema de cooperación para el desarrollo, al mencionar que “los parlamentos y los gobiernos locales juegan un papel fundamental en la creación de vínculos entre los ciudadanos y los gobiernos para asegurar la apropiación amplia y democrática de los programas nacionales de desarrollo” (CAD, 2011, numeral 21). Para ello, se destaca el incremento al “apoyo a los gobiernos locales para que desempeñen plenamente sus funciones, más allá de la prestación de servicios, aumentando la participación y la rendición de cuentas en el ámbito subnacional” (CAD, 2011, 21b).

Se esperaba que Busan representara un contexto importante para la gobernanza del sistema de cooperación en razón a que, se transcendía de un enfoque de ayuda Norte-Sur al reconocimiento del rol de una diversidad de actores estatales y no estatales del desarrollo (Naciones Unidas, 2016) y se destacaba de manera especial la cooperación Sur-Sur y Triangular, las nuevas formas de asociación entre el sector público y privado y otras modalidades y medios del desarrollo que complementaban las modalidades de cooperación Norte-Sur.

Sin embargo, los esfuerzos posteriores para continuar promoviendo la eficacia de la cooperación en el marco de la “Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo”⁵, demostraron que la agenda de eficacia se había debilitado e incluso deslegitimado como un instrumento para promover una mejor cooperación a nivel mundial. En todo caso, las reuniones ministeriales posteriores de la Alianza Global instaron a “continuar proporcionando apoyo a los gobiernos locales y regionales para permitirles desempeñar más plenamente sus funciones de elaboración de políticas, prestación de servicios y el fomento de la participación, la transparencia y la rendición de cuentas en el ámbito subnacional” (CAD, 2014, 14) y reiteraron el papel de los gobiernos locales para localizar los ODS y apoyar a las comunidades para que interactúen con ellos (CAD, 2016, 9^a).

Como se puede inferir, la definición de la agenda internacional de desarrollo (soportada en los ODM y luego en los ODS), junto al debate sobre la reducción de la pobreza y la

⁵ La Alianza Global surgida de la Alianza de Busan realiza el monitoreo bienal para el seguimiento de avances de los compromisos en Busan relacionados con los principios de eficacia los cuales también alimentan el seguimiento del cumplimiento de los ODS (OCDE & PNUD, 2019).

desigualdad, el papel de los países de renta media como proveedores de CSS y la incidencia de China y los nuevos instrumentos relacionados con el diálogo político y los acuerdos comerciales y de inversión, terminaron por redefinir y adecuar nuevos objetivos y prioridades en la CID y con ello, nuevas lógicas institucionales a favor de una mayor coordinación y alineación y una ruptura de los tradicionales discursos promovidos desde el CAD de la ayuda Norte-Sur.

Una última característica de la gobernanza de la CID muestra cómo esta dinámica ha requerido estructuras institucionales para la gestión. Así, los países miembros del CAD iniciaron una serie de transformaciones vinculando espacios para gestionar su ayuda internacional. De acuerdo con un informe de la OCDE (2009), estas estructuras han sido diversas y han respondido a dinámicas y contextos internos (como los límites constitucionales, la flexibilidad y las prácticas en la gestión pública) que han terminado influyendo en su forma de proceder.

Bajo este contexto, el informe plantea diversos modelos organizacionales de la CID en los países miembros del CAD: modelo uno: la cooperación para el desarrollo es parte integral del Ministerio de Relaciones Exteriores el cual es responsable de la política y la implementación (Dinamarca y Noruega); modelo dos: una Dirección de Cooperación al Desarrollo que asume tal responsabilidad dentro del ministerio de asuntos exteriores y es responsable de la política y la implementación (Finlandia, Grecia, Irlanda, Italia, Países Bajos, Nueva Zelanda y Suiza); modelo tres: un ministerio que tiene la responsabilidad general de la política y una agencia independiente es responsable de la implementación (Austria, Bélgica, Francia, Alemania, Japón, Luxemburgo, Portugal, España, Suecia y Estados Unidos) y, modelo cuatro: un ministerio o agencia, diferente al ministerio de relaciones exteriores, responsable tanto para la política como para la implementación (Australia, Canadá y el Reino Unido) (p. 33 y 34).

Esta práctica organizacional ha sido replicada e imitada en los países en desarrollo quienes han creado agencias, estrategias y políticas públicas para no solo organizar y planear su CID sino, además, para legitimar su papel en la CID. Algunos ejemplos de esta dinámica se pueden evidenciar con la creación de agencias o secretarías (Brasil, Chile, Colombia, México, Uruguay, Perú, China, entre otros) o la definición de una dirección de cooperación

internacional o secretaría adscrita a un Ministerio (Costa Rica, Ecuador, Paraguay, Honduras, entre otros).

Por último, tales prácticas han terminado permeando las dinámicas de los gobiernos subnacionales quienes han adoptado diversas estructuras organizacionales (asesores del despacho del gobernante o adscritos a secretarías de planeación o desarrollo económico, oficinas de cooperación internacional, secretarías, agencias descentralizadas, entre otros) y replicado los lineamientos, objetivos y principios declarados desde la gobernanza de la CID, reproduciendo con esto, la narrativa de la misma.

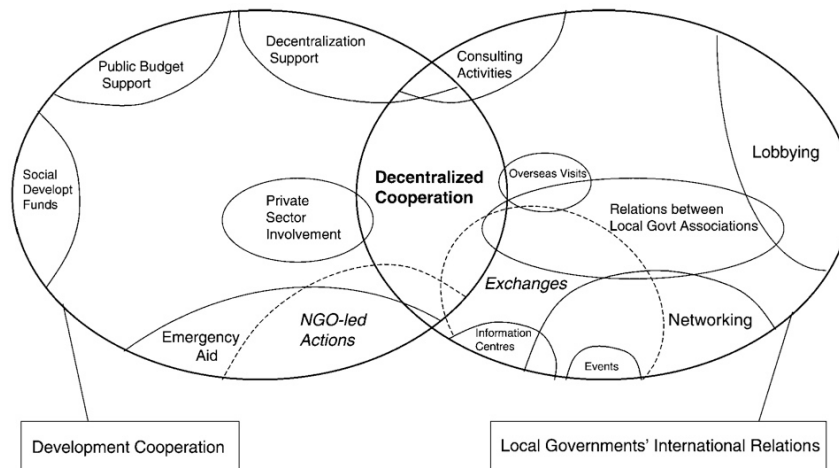
1.3. LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA Y LAS ESTRUCTURAS INSTITUCIONALES DE GESTIÓN DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES

1.3.1. Contexto histórico y conceptual de la cooperación descentralizada

La COD ha sido estudiada desde diversos enfoques relacionados con las visiones conceptuales y contextuales, los cambios y tendencias en sus esquemas y sus procesos de planificación e institucionalización. En un gran porcentaje los estudios de caso han sido abordados desde las relaciones de cooperación oficial descentralizada Unión Europea-América Latina y solo en los últimos tres lustros, aproximadamente, se han empezado a conocer algunos estudios que la vinculan a visiones más horizontales y recíprocas dentro de la gobernanza de la CID junto a otros enfoques que la conciben como un instrumento de promoción de los asuntos internacionales de los gobiernos subnacionales con miras a promover el desarrollo local y la proyección de ciudad.

Así entonces, y de acuerdo con Haftech (2003), la COD puede ubicarse en la intersección de dos campos de estudio: la CID y las relaciones internacionales de los gobiernos subnacionales (Figura 1).

Figura 1: Cooperación descentralizada: mapeo conceptual



Fuente: Haftech (2003)

La figura anterior da cuenta de cómo la COD impulsa procesos vinculados a la CID como la ayuda de emergencia, el apoyo a los presupuestos públicos, la vinculación de las ONG como principales intermediarias de esta modalidad, la presencia del sector privado, entre otros, y a su vez, se encuentra inmersa en actividades paradiplomáticas de los gobiernos subnacionales como la promoción de eventos internacionales, las relaciones de los gobiernos locales en asociaciones internacionales, el *networking*, entre otros. En efecto, en América Latina la COD se constituyó por muchos años en el principal instrumento de promoción de los asuntos internacionales por lo cual, es común que algunos de estos gobiernos prefieran focalizar sus mayores esfuerzos institucionales a través de rutas estratégicas, políticas y campos organizacionales destinados a la cooperación internacional.

De manera especial, la COD ha sido explicada desde el sistema de CID como una de las modalidades de la gobernanza global. Así, la presencia de los actores descentralizados en la agenda global de desarrollo junto a la “fatiga de la ayuda internacional”, la vinculación de nuevos actores como los gobiernos subnacionales en las políticas de ayuda y la configuración de la agenda de eficacia de la ayuda, han sido abordados desde la literatura en CID (Martínez & Sanahuja, 2009; Martínez & Sanahuja, 2012; Del Huerto, 2005; 2010; Noferini, 2010; De la Fuente, 2010; Badia & Call, 2013).

La COD tiene sus orígenes en Europa. Francia registra un primer escenario en 1950 con la iniciativa de una asociación para los hermanamientos municipales a favor de la paz, que dio lugar en 1957 a la World Federation of Twinning Cities (denominada posteriormente la World Federation of United Cities), asociación que incidió significativamente en Naciones Unidas para el reconocimiento de los hermanamientos (Domínguez, 2020).

Por su parte, en 1951 se crea el Consejo Europeo de Municipios y Regiones como una asociación que agrupa a los gobiernos locales y regionales europeos y a las asociaciones nacionales de estas entidades subnacionales, bajo el propósito de promover la democracia local, la paz, la participación ciudadana y el respeto por el principio de subsidiariedad.

Otro precedente de la COD se puede situar en el año 1965 cuando la XX Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas aprueba la Resolución 2058, en la que reconoce el hermanamiento de ciudades como uno de los medios de cooperación internacional para ser fomentados desde Naciones Unidas (Vargas, 2009). En esta mención se retoman las consideraciones de la Conferencia Africana de Cooperación Mundial Intercomunal del año 1964, en la cual se atribuye un valor especial a los hermanamientos como instrumentos que fomentan la COD.

Sumado a esto, la Resolución 1217 de 1967 del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas considera que “ciertas organizaciones no gubernamentales reconocidas como entidades consultivas podrían facilitar el hermanamiento de ciudades como medio de cooperación” (p.102). Así mismo, la Resolución 2861 de 1971 confirma que la cooperación intermunicipal mundial es un “complemento natural de la cooperación de los Estados y de las organizaciones intergubernamentales” (p.102).

Si bien se pueden localizar estos antecedentes que vinculan algunas de las prácticas más habituales de la COD como los hermanamientos, la literatura se refiere al término “cooperación descentralizada” a partir de la década de los ochenta en un contexto en el que se venían replanteando las fórmulas tradicionales de la CID de finales de los años cincuenta y tomaban fuerza nuevos actores en la cooperación como las administraciones descentralizadas, la académica, las cámaras de comercio, las redes de asociaciones, las ONG, los sindicatos, etc. (Douxchamps et al., 1996).

Así entonces, en 1989 el IV Convenio de Lomé, que regulaba en ese entonces la cooperación de la Unión Europea con países de África, Caribe y el Pacífico (ACP), destaca el apoyo a las acciones de desarrollo de agentes económicos, sociales y culturales, en el marco de una COD de los poderes públicos descentralizados, las agrupaciones rurales y de pueblos, las cooperativas, las empresas, los sindicatos, los centros de enseñanza e investigación, las ONG de desarrollo, entre otros (CE, 1989, art. 20).

El Convenio de Cotonú, como continuación del IV Convenio de Lomé, se refiere de manera más específica a la COD, planteando en su artículo 6 que

los participantes de la cooperación englobarán, en particular: a) las autoridades públicas (locales, nacionales y regionales); b) los participantes no oficiales (sector privado, los interlocutores económicos y sociales, incluidas las organizaciones sindicales; y la sociedad civil bajo todas sus formas) (CE, 2000, p. 7).

Por su parte, en el capítulo 5 (art. 70), los firmantes enuncian que la financiación de la COD “permitirá la movilización de competencias, métodos de acción innovadores y recursos de los agentes de la cooperación descentralizada en pro del desarrollo del Estado ACP”, definiendo así una estrategia de gestión enmarcada en la erradicación de la pobreza, la democracia, los derechos humanos, entre otros.

Posteriormente, a partir del protagonismo de las demandas sociales en la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro de 1992, se evidencia el interés de la ciudadanía y la solidaridad internacional con los países del Tercer Mundo mediante movilizaciones sociales en diversos países desarrollados. En España, por ejemplo, la ciudadanía reclama al gobierno el cumplimiento de compromisos adquiridos, tal como destinar el 0,7% de su ingreso nacional a la cooperación al desarrollo. Como resultado, la COD adquiere mayor relevancia entre la población mientras los ayuntamientos y comunidades autónomas transfieren mayores recursos.

En el año 1998, la Comisión Europea crea el Reglamento 1659 sobre la COD en el cual hace énfasis al apoyo de la Comunidad a las acciones e iniciativas de desarrollo sostenible que lleven a cabo agentes de esta cooperación para fortalecer un desarrollo más participativo y una contribución a la diversificación y democratización desde abajo en estos países. Sumado a esto, en el artículo 3 menciona como agentes de la COD a los poderes públicos locales,

ONG, agrupaciones profesionales y grupos de iniciativas locales, cooperativas, sindicatos, organizaciones de mujeres o de jóvenes, instituciones de enseñanza y de investigación, iglesias y todas las asociaciones no gubernamentales que puedan aportar su contribución al desarrollo (CE, 1998).

Este marco normativo es de gran importancia porque empieza a configurar la literatura sobre los operadores, agentes y finalidades de la COD y aporta significativamente a la conceptualización de esta nueva modalidad de cooperación al desarrollo. Además, las acciones y programas en el ámbito local empiezan a forjar nuevos retos y desafíos para la comunidad internacional, de lo cual surgen iniciativas tanto normativas como prácticas que orientan el accionar de los países.

La Unión Europea fue brindando mayor reconocimiento a los gobiernos locales a través del Consenso Europeo sobre Desarrollo y diversas comunicaciones, conclusiones, programas y resoluciones. Así, en el año 2008 la Comisión Europea publica la Comunicación “Autoridades Locales: agentes del Desarrollo” en la cual reconoce la COD como “la ayuda de financiación pública y privada proporcionada por las autoridades locales, redes y otros agentes locales” (p. 3). Esta definición es importante en razón a que, considera a la COD como aquella cooperación que no solo proviene de las autoridades locales europeas (gobiernos subnacionales) sino, además, de otros actores de carácter privado que actúan en el territorio (ONG, empresas, redes, etc).

En este comunicado, la Comisión Europea ratifica lo expuesto en las Conferencias de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992) y Asentamientos Humanos (1996), la Cumbre del Milenio (2000) y la Cumbre Mundial de Johannesburgo para el Desarrollo Sostenible (2002), haciendo hincapié en el rol fundamental de las autoridades locales en las políticas de desarrollo, no solo a través de la provisión de ayuda sino como “catalizadores para el cambio, prevención de conflictos, descentralización y potenciación de la confianza en el proceso de desarrollo” (p. 2).

Como consecuencia, entre 2010 y 2011 los diálogos estructurados entendidos como instrumentos de consulta de la Comisión Europea debaten “cómo las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y las autoridades locales deben participar de manera más eficaz en la implementación de las políticas de cooperación al desarrollo europeas” (Oliete & Magrinyá,

2015), generando, más allá de la solidaridad de carácter asistencialista, un empoderamiento de las comunidades locales para forjar prácticas que fortalezcan las capacidades operativas e institucionales de los gobiernos subnacionales.

Así, la COD desde sus inicios se halla vinculada a programas de ajuste estructural y se refiere a un apoyo directo a diversos agentes del desarrollo -sociedad civil, ONG, tejido empresarial, gobierno local- que tienen en común el hecho de operar en territorios y ser diferentes al Estado central (Matovu & Nardi, 2008).

De la misma manera, en el nuevo Consenso Europeo en materia de Desarrollo de 2017, la Unión Europea señala la participación de las autoridades locales y regionales para el cumplimiento de los ODS, ratificando su apoyo a la descentralización, la transparencia, la rendición de cuentas y la cooperación con los gobiernos subnacionales a través de la COD (Comisión Europea, 2017).

A partir de estos planteamientos, se puede inferir que la COD ha sido estudiada particularmente desde las relaciones Unión Europea-América Latina. En este caso, desde una perspectiva conceptual, diversos autores coinciden en que no existe un evidente consenso en una definición de esta modalidad de cooperación. Para la Unión Europea, por ejemplo, se concibe como,

un nuevo enfoque en las relaciones de cooperación que busca establecer relaciones directas con los órganos de representación local y estimular sus propias capacidades de proyectar y llevar a cabo iniciativas de desarrollo con la participación directa de los grupos de población interesados, tomando en consideración sus intereses y sus puntos de vista sobre el desarrollo (Del Huerto, 2005, p. 49).

Por otro lado, Malé (2007), adopta la denominación de COD pública como aquella modalidad de relaciones entre administraciones públicas del orden subnacional de ambos continentes. Noferini (2010) añade que la finalidad de la COD es el desarrollo sostenible de territorios bajo el protagonismo de los entes subnacionales directamente o a través de la sociedad civil. Díaz (2008) prefiere referirse a cooperación oficial descentralizada para esclarecer bajo el término “oficial” que esta es una modalidad de la cooperación internacional desarrollada por los gobiernos subnacionales; es decir, las unidades territoriales subnacionales se constituyen

como los actores centrales. Rhi-Sausi y Conato (2008) añaden a la COD un enfoque participativo, caracterizado por principios como el desarrollo recíproco y orientado a reforzar las capacidades de las partes interesadas.

Así mismo, del Huerto (2005) define la COD como “el conjunto de iniciativas de cooperación oficial al desarrollo que, bajo el liderazgo de autoridades locales, procura estimular las capacidades de los actores de base territorial y fomentar un desarrollo más participativo” (p. 53). A partir de esta definición, la autora hace un análisis interesante para aclarar las diferentes concepciones de esta modalidad de cooperación desde los actores y su rol como líderes, promotores o participantes activos en la COD. De esta manera, desde la definición de la UE e Italia los líderes son las instituciones públicas y privadas que no son parte de la administración central. Por el contrario, el concepto adoptado por España, Francia y el CAD solo considera que los líderes de estas iniciativas son los niveles de la administración pública distintos del gobierno central. Sin embargo, Francia y Portugal reconocen que sus socios del Sur de COD son exclusivamente los poderes públicos locales mientras que, para España sus socios pueden ser tanto autoridades públicas locales como OSC.

Desde otra perspectiva de análisis, la COD deja de plantearse como un instrumento de la CID tradicional para expresar una forma diferente e innovadora de diseñar y practicar la cooperación, en razón a que asume nuevas dinámicas que se apartan del clásico camino de la ayuda internacional y ofrece respuestas adaptadas a las necesidades de los socios de países del Sur (Douxchamps et al., 1996).

Sin embargo, esta es una perspectiva que se aleja parcialmente de la práctica de la COD debido a que como una modalidad impulsada inicialmente desde la UE, en la que se promovía la participación de los gobiernos subnacionales y la sociedad civil, su dinámica terminó replicando el modelo vertical de la tradicional AOD mediante la financiación de proyectos de desarrollo en países del Sur a través de intermediarios que, bajo esquemas de cadena de la ayuda, desplazaron el papel de los gobiernos subnacionales quienes se convirtieron en simples financiadores.

Con respecto a los promotores, se entiende que son las administraciones públicas descentralizadas quienes asumen la COD a través de sus marcos normativos, programáticos y presupuestales, como es el caso de España y Francia. En todo caso, este enfoque no cierra

la posibilidad de que esta modalidad sea estimulada complementariamente desde organismos internacionales, redes de gobiernos locales, programas para la promoción de la cooperación local, entre otros.

Al respecto, Fernández (2009) destaca que las acciones de cooperación desarrolladas directamente por gobiernos locales en el marco de programas lanzados por organismos multilaterales hacen parte de la cooperación inducida. De esta forma, los programas del Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano de la Comisión Europea como Med-Urbs8 (1994), URBAL9 (1995) o Asia Urbs (1997) para el intercambio de experiencias y del BM con la plataforma Cities Alliance (1999) sobre desarrollo urbano, tienen un marco de acción predispuesto para los gobiernos locales, que generan confianza y un enfoque de resultados en sus prácticas comunitarias.

Este contexto indica que el marco conceptual de la COD ha estado ligado principalmente a la Unión Europea y a las relaciones Norte-Sur. Si bien, existen diferentes acepciones, lo fundamental es que la COD debe concebirse como aquella cooperación que se promueve desde los gobiernos subnacionales y que en el centro de sus propósitos se encuentra el desarrollo local.

Desde esta perspectiva, parece natural que la participación de los demás actores del territorio (OSC, empresas y academia) resulta fundamental para promover sinergias, procesos más inclusivos y de trabajo en red.

Así mismo, la COD también puede generar condiciones que permiten a los gobiernos locales operar en condiciones y reforzar los procesos de descentralización y la autonomía local Fernández (2007) y puede constituirse en una vía para que estos gobiernos obtengan personalidad en el derecho internacional, posicionamiento en el exterior y construcción de una fuerza local (Rodríguez, 2005).

1.3.2. La práctica de la cooperación descentralizada

Los documentos de política sobre COD señalan las bondades, características y beneficios de una modalidad que vincula la participación de los gobiernos subnacionales en el sistema de CID. Sin embargo, la práctica y los modelos que de allí se derivan, parecen desdibujar parte de sus principios orientadores por lo que, la COD “no constituye el nuevo paradigma de horizontalidad que pretende el CAD y la UE” (Domínguez, 2020).

Un primer análisis muestra cómo el discurso relacionado con la práctica de la COD ha estado fundamentado en el tradicional paternalismo Norte-Sur de la AOD. Esto parece lógico en razón a que, un gran porcentaje de este tipo de relaciones se ha adelantado de manera especial entre la Unión Europea y América Latina.

En consecuencia, la práctica tradicional de la COD ha estado marcada por una clara relación “donante-receptor” en la que predomina la asimetría y la financiación de proyectos de corto plazo mediante las subvenciones a ONG (Martínez & Sanahuja, 2009). Así por ejemplo, los gobiernos subnacionales de países europeos se convirtieron en financiadores de iniciativas que, en muchos casos, eran implementadas por ONG de desarrollo. Durante varios años, este fue el caso de las comunidades autónomas y ayuntamientos españoles, quienes empezaron a establecer oficinas y planes de CID para otorgar recursos (en un gran porcentaje a través de convocatorias a ONG) con el propósito de financiar proyectos en países en desarrollo.

Las convocatorias de gobiernos subnacionales del continente europeo a las ONG se convirtieron en prácticas que alimentaron la cadena de la ayuda⁶. Así, Se puede inferir que un programa de COD que impulse la cadena de intermediarios, finalmente adquiere un aspecto diferente y discontinuo de lo que se pretendía en su formulación en las instancias superiores, conllevando a la burocratización de las relaciones de cooperación.

Al respecto, Grasa y Sánchez (2013) plantean que los gobiernos subnacionales deben ser capacitados para cumplir las tareas del desarrollo, desempeñando así, una función ejecutora de políticas donde se consideren como actores para el diálogo directo y no solamente quienes acatan las órdenes impuestas desde el sistema de la ayuda.

Adicionalmente, la COD como un instrumento del desarrollo con un alto componente territorial no puede promoverse sin la coordinación y contribución de todos los niveles de gobierno que operan en el territorio, desde el gobierno local, el nivel intermedio (regional, provincial, estatal), el gobierno nacional y las organizaciones internacionales. Como lo menciona Fernandez (2017), “es esencial que este enfoque multinivel se base en la cooperación intergubernamental en lugar de la subordinación jerárquica”, por lo cual, la

⁶ De acuerdo con Sogge (2002), la cadena de la ayuda puede entenderse como sistemas de poder compuesto por líneas de mando gobernadas desde arriba donde las jerarquías alcanzan altas cotas de control; las autoridades de nivel medio, los intermediarios, los funcionarios del gobierno receptor y los beneficiarios negocian, intentan sacar provecho, se resisten al control y manipulan la información.

generación de relaciones que promuevan la horizontalidad y la equidad se convierte en un reto primordial para la COD.

A partir de este contexto, se puede afirmar que a pesar de las bondades de esta modalidad de cooperación (mayor cercanía a la población, relaciones entre socios homólogos, fortalecimiento del desarrollo local, entre otros), la COD terminó por trasladar las prácticas promovidas por la AOD desde los cooperantes miembros del CAD y se convirtió en un instrumento que acentuaba las relaciones Norte-Sur, la asimetría y las iniciativas de financiación económica de gobiernos subnacionales del Norte hacia países en desarrollo.

Esta dinámica lleva a un segundo análisis. La vinculación de intermediarios en las relaciones de COD desde la UE, desplazó considerablemente el papel de los gobiernos subnacionales, quienes se convirtieron en simples financiadores de proyectos sin ningún tipo de vinculación directa con las autoridades locales de los países en desarrollo. Domínguez (2020) se refiere a este aspecto al señalar que esta modalidad presenta “un desajuste entre las expectativas que suscita en los gobiernos subnacionales de América Latina esta ventana de financiación y asistencia técnica y las intenciones reales de los donantes tradicionales”.

No obstante ello, con las transformaciones de la CID, la mayor vinculación de los gobiernos subnacionales en la gobernanza del desarrollo junto a la promoción de la CSS, la COD intenta avanzar hacia otras dinámicas que pretenden una mayor relación entre socios, con intereses locales de desarrollo, en los cuales los gobiernos subnacionales asumen un mayor liderazgo y buscan un tipo de relación directa que contribuya con la gestión pública local. Esta dinámica favorece los acuerdos entre estos gobiernos y se empieza a perfilar como “una modalidad con grandes potencialidades para acompañar los esfuerzos de las administraciones públicas territoriales” (Rhi-Sausi & Conato, 2008).

La promoción de este tipo de relaciones viene fundamentada entonces, en las experiencias locales para la transferencia de conocimientos y buenas prácticas, el fortalecimiento institucional y el apoyo a la gobernabilidad local. Adicionalmente, se promueve la vinculación en los procesos locales no solo de las ONG sino, además, de las universidades, los movimientos sociales, las empresas, entre otros. Al respecto, Valmorbidia (2016) añade que el elemento clave de la COD es la interacción y la participación; por tanto, las relaciones

recíprocas fortalecen los cimientos de las acciones en el territorio, generan motivación para el empoderamiento de las comunidades y permiten una visión altruista entre pares.

A partir de tales transformaciones, es posible evidenciar que a pesar de ser una modalidad tradicionalmente vinculada a la AOD, ha empezado a perfilarse de manera más acentuada como un instrumento de la paradiplomacia de estos gobiernos tanto del Norte como del Sur y, por tanto, no solo responde a las necesidades de financiación de las entidades territoriales sino, además, a un componente de la gestión pública subnacional y de los asuntos internacionales.

Por ello, el principal desafío de los actores subnacionales es demostrar las capacidades políticas y las competencias técnicas y de gestión para promover la COD, adoptando en sus estrategias “la dimensión territorial, promoviendo programas e instrumentos de fomento para el desarrollo local y prestando particular atención a la coordinación inter-institucional y transnacional” (Marteles, 2010, p.148). De ahí que su efectiva inserción internacional depende de su voluntad, capacidad y acervo para actuar en coordinación con sus socios.

Desde esta perspectiva, los gobiernos subnacionales se convierten en actores fundamentales para sumarse a las alianzas multiactor en la localización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en sus territorios” (Ojeda, 2020). Así, el enfoque territorial del desarrollo sostenible proporciona un marco propicio para que estos gobiernos se inserten de manera directa en el ámbito del desarrollo que articule esta nueva generación de asociaciones de COD y permita, además, mejorar la capacidad de los gobiernos locales y regionales (Fernández, 2017).

El contexto anteriormente descrito permite recoger y evidenciar algunas clasificaciones y tipologías que ayudan a comprender las dinámicas y tendencias de esta modalidad.

Serra (2006), por ejemplo, plantea dos tipos de relaciones: la COD pública Directa y la COD pública indirecta. La primera, promueve las relaciones directas entre gobiernos subnacionales y la segunda está basada en la financiación de proyectos a través de intermediarios de la Sociedad Civil, con una marcada presencia de las ONG.

De la misma manera, Malé (2007) plantea cinco ejes de relaciones de COD entre la Unión Europea y América Latina: primero, la ayuda asistencial y humanitaria, la cual está focalizada en las demandas del sur para obtener recursos del Norte a través de ONG; segundo, el apoyo

a las políticas públicas locales y el fortalecimiento institucional bajo relaciones tanto asistencialistas como de tipo horizontal basadas en transferencia de conocimiento y la promoción de redes locales para la construcción de capacidades y la incidencia sobre la institucionalidad local; tercero, el desarrollo económico y la promoción de actividades en un territorio, que busca promover el tejido productivo, el fomento de las empresas, el trabajo, entre otros; cuarto, acciones globales y presión política como una modalidad emergente para incidir y hacer valer el poder local en la cohesión social y el desarrollo ante los gobiernos nacionales; y, quinto, el cambio cultural y la relación con la ciudadanía que se basa en una relación para promover la educación, los intercambios culturales y la identidad.

Martínez y Sanahuja (2009) recogen gran parte de estos planteamientos y proponen un modelo vertical y horizontal para explicar el proceso, la naturaleza y el tipo de las acciones de la COD. El modelo vertical está basado en la relación asimétrica donante-receptor en la que predomina la financiación de proyectos de corto plazo mediante las subvenciones a ONG (Martínez & Sanahuja, 2009). En esta relación no se evidencia una participación directa de los gobiernos subnacionales por lo cual no hay un aprendizaje entre iguales que demuestre un tipo de relación basado en los procesos institucionales en el nivel local. Por su parte, el modelo horizontal, más reciente, se estructura como una relación entre socios que comparten intereses mutuos y experiencias locales que permitan la transferencia de conocimientos y buenas prácticas, el fortalecimiento institucional y el apoyo a la gobernabilidad local. Esta dinámica promueve, además, la vinculación en los procesos locales de no solo las ONG sino, además, de las universidades, los movimientos sociales, las cooperativas, entre otros.

Los planteamientos anteriormente descritos coinciden en que la COD ha venido adquiriendo nuevos matices que sobrepasan las relaciones asistencialistas y verticales y promueven procesos más recíprocos entre socios en los cuales los gobiernos subnacionales asumen un mayor liderazgo y buscan un tipo de relación directa que contribuyan a la gestión pública local. De la misma manera, estas nuevas dinámicas vienen impulsando las redes internacionales de gobiernos locales para el intercambio de experiencias, el trabajo entre iguales y la implementación de proyectos conjuntos que aporten a las soluciones de sus problemas de desarrollo.

De acuerdo con Grasa y Sánchez (2013) las redes promueven la cooperación técnica y el

aprendizaje de políticas públicas entre sus miembros, facilitan la adaptación de estos al entorno político y normativo internacional y, de este modo, organiza la participación responsable de las autoridades locales, con sus propias competencias en los sistemas de la gobernanza global⁷.

Así las cosas, la COD debe concebirse entonces como *aquella modalidad de cooperación para el desarrollo promovida desde los gobiernos subnacionales (locales, regionales, provinciales, entre otros) que busca contribuir a los procesos desarrollo local y los asuntos internacionales de estos gobiernos.*

Bajo esta definición, La Tabla 3 indica las diversas relaciones de COD que asumen los gobiernos subnacionales para temas propios del desarrollo local, la gestión pública y el fomento de sus asuntos internacionales:

Tabla 3: relaciones de COD, actores, temáticas, modalidades e instrumentos

Actores internacionales que intervienen en las relaciones de COD de los gobiernos subnacionales	Modalidades e instrumentos	Temáticas vinculadas a la COD	Mecanismos para la planeación y la gestión
Gobiernos subnacionales Organizaciones internacionales (a través de programas de COD) Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) Empresas transnacionales Redes internacionales de gobiernos locales	Financiación de proyectos y programas con recursos de otros gobiernos subnacionales o centrales extranjeros, organismos internacionales, OSC o empresas.	Educación, salud, medio ambiente, fortalecimiento institucional, descentralización, planeación del desarrollo, internacionalización, participación ciudadana, cultura, codesarrollo, tejido empresarial, empleo, seguridad multidimensional, urbanismo, ruralidad.	-Campos organizacionales para la COD
	- Cooperación técnica entre gobiernos subnacionales y demás actores del desarrollo, a través del intercambio de experiencias, buenas prácticas y conocimientos en temas del desarrollo local de interés común		- Estrategias de cooperación internacional y asuntos internacionales, estrategias de <i>marketing</i> territorial, políticas públicas de cooperación internacional o de internacionalización
	- Participación de los gobiernos subnacionales en redes internacionales de gobiernos locales para el intercambio de saberes y buenas prácticas, el impulso de proyectos y programas locales, entre otros.		- Espacios de negociación de demanda y oferta de cooperación técnica y financiera
	- Definición de acuerdos de cooperación entre gobiernos subnacionales con actividades y metas definidas		- Promoción de eventos
	- Incidencia política internacional		- Impulso de asociaciones de gobiernos subnacionales para los asuntos internacionales

Fuente: elaboración propia

⁷ Dentro de los ejemplos más representativos de estas redes están: Mercocidades, CGLU, Asociación Internacional De Ciudades Educadoras, Organización Latinoamericana De Gobiernos Intermedios (Olagi), Unión Iberoamericana De Municipalistas, Red De Ciudades Líderes En Movilidad Urbana (Musal), Red 100 Ciudades Resilientes, entre otras.

Finalmente, como lo menciona Ruiz (2009), es preciso destacar que, para participar efectivamente en la dinámica de la COD, los gobiernos subnacionales requieren de diversas condiciones previas como son “la existencia de prácticas democráticas a partir de la libre asociación y expresión de demandas y expectativas sociales, transparencia, rendición de cuentas, cierto grado de profesionalización de su administración pública, manejo de tecnologías de la información, así como del establecimiento de canales de acción, comunicación política y vinculación con la sociedad civil”. De ahí que es necesaria una construcción institucional más sólida en los territorios para incrementar su capacidad en la resolución de las demandas sociales y de COD.

1.3.3. Los gobiernos subnacionales y las estructuras institucionales de gestión de la cooperación descentralizada

La vinculación de la CID en los asuntos públicos no solo del nivel central sino del subnacional, implica avanzar hacia procesos de institucionalización para organizar, planear y formalizar las actividades internacionales que benefician la coherencia, la complementariedad, la armonización y la apropiación de los programas o proyectos que se implementan (Grandas & Prado, 2017).

Desde la perspectiva institucional de las relaciones internacionales, la estructura y el diseño de instituciones colectivas y organizaciones nacionales, subnacionales e internacionales, desempeñan un rol trascendental en las acciones de CID (Jackson & Sorensen, 2010). De esta manera, las instituciones nacionales (oficinas de relaciones internacionales, agencias de cooperación, etc.) o internacionales (organismos multilaterales, mecanismos de colaboración o integración, etc.) facilitan el ejercicio de la CID (Prado, 2011).

Las instituciones contribuyen a reducir la desconfianza entre los cooperantes, promueven continuidad en la interacción entre sí, y, por ende, generan sensación de estabilidad y certidumbre en sus respectivas relaciones y acciones conjuntas. Junto con lo anterior, las instituciones estimulan esquemas de sinergia, compromiso y mayor transparencia a favor de la generación de beneficios compartidos y ventajas mutuas entre los participantes y beneficiarios (Jackson & Sorensen, 2010), logrando así contribuir a la sostenibilidad de las iniciativas en el largo plazo.

Dentro de este marco, hablar de las instituciones en la CID implica necesariamente remitirse a las estructuras y procesos que abarcan su campo organizacional a nivel internacional, nacional y subnacional junto a las prácticas relacionadas con sus narrativas, propósitos e ideas, normativas, reglas y estructuras de organización y su relación con los dictámenes establecidos en la gobernanza de la CID a nivel mundial.

Al respecto, Lancaster (2006) plantea cuatro variables fundamentales para comprender las dinámicas en la toma de decisiones de los gobiernos sobre la ayuda: primero, las ideas, las cuales se reflejan mediante las leyes, normas y creencias de las élites que influyen el otorgamiento de ayuda; segundo, las instituciones, que configuran las reglas del juego político y toman las decisiones frente a la ayuda; tercero, los intereses, que reflejan la influencia sobre la ayuda y, cuarto, la organización, es decir, la ubicación dentro del gobierno de las tareas relacionadas con la gestión de la ayuda.

Lo característico de este contexto es que estas estructuras institucionales terminan adoptando patrones y discursos de moda, en correspondencia con los cambios en la gobernanza de este instrumento de las relaciones internacionales. Así, por ejemplo, con la vinculación de otros actores diferentes a los Estados, la CID terminó transformando sus ideas, principios orientadores y con ello, generando cambios institucionales desde los campos organizacionales de los gobiernos centrales, subnacionales y de la sociedad civil. De esta manera, los Estados y las organizaciones internacionales vincularon nuevas prácticas en sus campos organizacionales comúnmente soportados en las tradicionales relaciones Norte-Sur, para responder a los contextos de la CID.

Así mismo, los “nuevos” actores que incursionan en el sistema traen consigo culturas organizacionales particulares y contextos e historias que definen su forma de operar. En efecto, algunos de estos actores cuestionan y desafían la autoridad tradicional y organizacional de la ayuda Norte-Sur y otros, terminan acogéndose a los acuerdos, normas y principios que gobiernan y homogeneizan las prácticas, los modelos y las ideas en la CID (Fejerskov, 2016).

Al respecto, los teóricos neoinstitucionalistas (March, Olsen, Meyer, Powell, Rowan, Hawley, entre otros), sugieren que las organizaciones se estructuran de acuerdo con sus ambientes y con ello, tienden a homogeneizarse y reproducir patrones preestablecidos. De

acuerdo con Dimaggio y Powell (1999), el isomorfismo es el concepto que mejor define esta homogeneización institucional. Hawley (1968, citado por Dimaggio & Powell, 1999), lo define como el “proceso imitador que obliga a una unidad en una población a parecerse a otras unidades que enfrentan las mismas condiciones ambientales” (p. 108).

En consecuencia, la diversidad de formas organizativas es isomorfa a la diversidad de entornos. En cada configuración ambiental se encuentra solo esa forma organizativa adaptada de manera óptima a las demandas del entorno. Así, cada unidad termina pareciéndose a otras unidades con el mismo conjunto de restricciones (Hannan & Freeman, 1977).

Meyer y Rowan (1999) plantean, incluso, que los Estados nacionales demuestran una diversidad de isomorfismos en sus estructuras y políticas y mencionan que, las entidades políticas adoptan características de actor racional por lo cual, son notablemente uniformes y estandarizadas en la definición de sus objetivos de desarrollo económico, igualdad y mejora de las oportunidades de los ciudadanos.

Bajo este contexto, la práctica de la COD muestra cómo los gobiernos subnacionales vinculan en la gestión pública la CID como un mecanismo para promover sus asuntos internacionales y/o gestionar recursos económicos y técnicos para sus proyectos y programas de desarrollo local. Para ello, impulsan la creación de estructuras y procedimientos organizativos como un medio para institucionalizar y legitimar estos procesos.

Salomón (2012) plantea, por ejemplo, que la COD puede ser considerada como una institución internacional refiriéndose con este término a un conjunto de ideas, arreglos institucionales, normas, reglas y prácticas formalizadas. De esta manera, la COD es una política pública con arreglos institucionales resultado de prácticas específicas de actores individuales.

Así entonces, en los campos organizacionales, que para este caso son las oficinas de relaciones internacionales o de CID, es posible evidenciar una homogeneidad de prácticas y acuerdos y una reproducción de estructuras y reglas que a la vez limitan la tendencia y la capacidad de los actores para optimizar los procesos. De este modo, los gobiernos subnacionales terminan por acogerse a ciertas reglas con el propósito de mantener relaciones con sus socios cooperantes y replicar prácticas organizacionales como mecanismos de legitimación de su acción internacional.

a. La influencia del entorno político subnacional, nacional e internacional

En materia de CID, las estructuras institucionales de los gobiernos nacionales y subnacionales han sido influenciadas por el contexto internacional y las políticas que de allí se derivan. Esta dinámica se ha intensificado notoriamente como resultado de los cambios institucionales en la agenda de la interdependencia, incrementando la interacción entre instituciones internacionales y nacionales (Farrel & Newman, 2014). Es por eso que, las organizaciones terminan estructurándose en virtud de sus entornos por interdependencias técnicas y de intercambio (Meyer & Rowan, 1977). En efecto, la política internacional se define a partir de “situaciones esencialmente pactadas en las que naciones coordinadas, alertas e inteligentes hablan y se mueven para influenciar a otras naciones cambiando sus expectativas” (Graham, 1971, p. 40).

En este marco, y como uno de los mecanismos de cambio institucional isomorfo, DiMaggio y Powell (1983, p. 150) se han referido al isomorfismo coercitivo (como elemento de legitimidad), el cual resulta “de las presiones formales e informales ejercidas sobre una organización [los gobiernos subnacionales de América Latina] por otras organizaciones [las agencias del CAD y los organismos de COD de los donantes] de las que es dependiente, y por las expectativas culturales de la sociedad en que las organizaciones funcionan” [la industria de la ayuda integrada por las agencias bilaterales y multilaterales de CID, la COD, las ONG y la academia] (DiMaggio & Powell 1983, p. 150).

En consecuencia, las instituciones dedicadas a la CID desde el nivel central (agencias y ministerios) y subnacional (oficinas) son altamente influenciadas por los mandatos internacionales y las reglas y procedimientos adoptados por las organizaciones internacionales y los Estados comúnmente llamados donantes, los cuales han establecido desde el CAD las directrices para otorgar ayuda internacional a los países en desarrollo. Así entonces, los cambios institucionales responden, entre otras cosas, a la necesidad de adaptarse no solo al contexto nacional, sino, además, a la agenda global para el desarrollo y a las directrices establecidas por instancias como el CAD de la OCDE.

Al respecto, Fejerskov (2016) plantea cómo el campo de la cooperación para el desarrollo ha estado expuesto a los cambios de los regímenes internacionales lo cual ha determinado las prácticas y discursos de moda. En este contexto, en la década del 2000 varios de los países

donantes comenzaron a proveer ayuda sobre la base del buen desempeño en las políticas y el rol que sobre la cooperación debían asumir los países receptores. En efecto, luego del 11-S la administración de George Bush decidió atar la ayuda de los Estados Unidos a aquellos gobiernos que invertían en su gente y fomentaban la libertad económica. Adicionalmente, los gobiernos receptores debían desempeñar un rol fundamental para decidir cómo la ayuda debía ser usada en su país, de acuerdo con sus prioridades y con ello, se aseguraba que la ayuda fuera apropiada por estos gobiernos quienes a su vez demostraban compromiso en la efectividad de las acciones (Lancaster, 2008, p. 19).

Bajo este mismo contexto, la agenda de eficacia de la ayuda internacional y los compromisos adquiridos por varios países de renta media para el cumplimiento de la Declaración de París en 2005 también se convirtió en un componente vinculado a las instituciones de la CID. Para lograr este objetivo, varios países de América Latina como Colombia integraron los principios de tal Declaración en sus instituciones de gestión de la cooperación y demostraron en la evaluación voluntaria ante la OCDE el grado en que los principios de apropiación, alineación, armonización y de enfoque en los resultados habían permeado o no, las estructuras institucionales de la CID en el país.

En este sentido, el hecho de demostrar cómo estas instituciones del nivel central se habían fortalecido e indicaban un importante nivel de apropiación con sus estrategias nacionales de desarrollo, les confirió un estatus de legitimidad de sus procesos, independientemente del impacto, la eficacia y la eficiencia de sus acciones.

Desde la perspectiva de la COD esta dinámica también parece evidente. Con el impulso de esta modalidad en Europa a partir de los años noventa, algunos gobiernos subnacionales comenzaron a definir marcos normativos para promover sus relaciones de cooperación internacional, los cuales estaban ligados no solo a la política exterior de su país sino, además, a las políticas y directrices del CAD de la OCDE. Así, por ejemplo, en 1999, la Comunidad Autónoma de Madrid publicó la Ley 13 de 1999 de Cooperación para el Desarrollo de la Comunidad⁸, cuyo horizonte era la política exterior del Estado central junto a las recomendaciones de 1990 de Naciones Unidas en las que solicitaba a los países donantes

⁸ La Proposición No. de Ley 57 de 1990 sobre el Plan de Cooperación para el Desarrollo de los países Iberoamericanos antecede a la ley 13 de 1999 y es que introduce los programas anuales de cooperación para el desarrollo de la Comunidad de Madrid (Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, 1999, mayo 13, num 112).

destinar el 0,7% de su PIB a acciones de ayuda al desarrollo. Además de esto, la ley orientaba sus acciones hacia la consecución de las metas que la OCDE estableció en el año 1996 (Comunidad Autónoma de Madrid, p. 14 y 15).

En esa misma dirección, los gobiernos subnacionales españoles comenzaron a fortalecer sus estructuras organizativas de COD definiendo instrumentos, que en su mayoría canalizaban los recursos mediante la cofinanciación de ONG, y estableciendo planes de CID en los cuales se definían sus prioridades geográficas y temáticas que nuevamente reflejaban las directrices establecidas por la OCDE. Esto parece lógico en razón a que, con el ingreso al CAD en 1991, España debía acogerse y participar activamente en la definición de políticas y directrices de AOD de este Comité.

Para el caso de América Latina, la tendencia también demuestra que los gobiernos subnacionales han apropiado dentro de sus hojas de ruta y sus estrategias de cooperación internacional los lineamientos internacionales. Así, por ejemplo, la estrategia de acción internacional 2019-2024 de Ciudad de México toma como marco de referencia la Agenda 2030, el Acuerdo de París y la nueva agenda urbana de Habitat III (Gobierno de la Ciudad de México, 2019). Por otra parte, la política pública de cooperación internacional de Medellín apropia claramente los principios de la Declaración de París de apropiación, armonización, alineación, gestión orientada a resultados y mutua responsabilidad.

Sumado a esto, bajo la práctica de una COD Norte-Sur soportada en la financiación de proyectos, los gobiernos subnacionales de América Latina han actuado alienados a las políticas nacionales de cooperación internacional (que reproducen los mandatos internacionales), lo que los ha llevado muchas veces a focalizar sus esfuerzos en las prioridades del gobierno nacional e incluso, de los actores tradicionales de cooperación.

Tal es el caso de los gobiernos subnacionales en Colombia que si bien cuentan con autonomía para definir sus rutas de cooperación, estas deben estar enmarcadas en las líneas estratégicas definida por el gobierno nacional de turno (construcción de paz, desarrollo rural sostenible y conservación y sostenibilidad (Hoja de Ruta de la Cooperación Internacional en Colombia 2015-2018), implementación del Acuerdo de Paz (a partir de 2016), estabilización territorial, migraciones, economía naranja (Estrategia Nacional de Cooperación Internacional 2019-

2022), entre otros) para una mayor legitimidad y adaptabilidad en el trabajo con los socios internacionales.

Lo destacable de este contexto es que, desde sus orígenes, la COD surgió bajo un modelo tradicional de relaciones de ayuda Norte-Sur y por tanto terminó por reproducir la práctica de la AOD junto a las estructuras organizacionales y las directrices y políticas dictadas desde los países desarrollados para ayudar a los países en desarrollo. Esta práctica ha sido replicada a lo largo del tiempo y ha venido acompañada de esquemas complementarios de cooperación que responden al contexto internacional de desarrollo y a figuras que abogan por el intercambio de experiencias, el trabajo multinivel que demuestran nuevas configuraciones de esta modalidad de cooperación.

La dinámica político-administrativa subnacional también deja prever su influencia sobre la institucionalización de la COD. Las administraciones públicas de los gobiernos subnacionales al interior de los Estados funcionan bajo unos marcos jurídicos de gestión pública compartidos; sin embargo, estas estructuras institucionales responden a contextos históricos, socioeconómicos, políticos, culturales y geográficos particulares que terminan incidiendo en la configuración de nuevos campos organizacionales y en el liderazgo político de los gobernantes. En efecto, las instituciones son “una característica estructural de la sociedad” (Peters, 1999).

Así, los patrones de comportamiento y reglas formales e informales de los gobiernos subnacionales y sus instituciones moldean los nuevos campos organizacionales dedicados a la cooperación internacional. En ese caso, cuando las instituciones tradicionalmente han mostrado fuertes niveles de eficacia y eficiencia en la gestión política local, se espera que los ciudadanos y los campos organizacionales exijan gobernantes con altas capacidades y niveles de liderazgo. De ahí que las organizaciones “poderosas” obliguen a sus redes a adaptarse a sus estructuras e intenten construir metas y procedimientos como reglas institucionales (Meyer & Rowan, 1977).

Sweeting (2008) plantea cómo el liderazgo político local y la gestión política local están altamente vinculados; de ahí que los estilos de los líderes se vean afectados por los recursos institucionales y su vez, las reglas institucionales formales terminen parcialmente moldeadas por el estilo del líder.

De esta manera, cuando se trata de impulsar estructuras institucionales para el ejercicio de la CID de manera sostenible y bajo una visión de ciudad a mediano y largo plazo, resulta fundamental prestar atención al liderazgo político de los gobernantes no solo como impulsores clave de la internacionalización (Acuto, 2013) sino como promotores de estructuras institucionales de COD (adaptadas a contextos específicos), desde las cuales se configuran, mantienen o reforman las reglas y políticas y se conectan las prioridades gubernamentales con las demandas de los ciudadanos mediante la participación ciudadana, los mecanismos de rendición de cuentas y la transparencia en la información.

Así entonces, el liderazgo político se constituye en un variable fundamental y de impacto para una mejor institucionalización de las políticas y los procesos de COD y con ello, una mayor continuidad en las acciones y resultados (Grandas & Prado, 2017).

Desde el territorio existen grandes oportunidades de construcción colectiva e implementación de agendas públicas locales para el desarrollo, como las relacionadas con los asuntos internacionales. Para ello, el liderazgo dinámico es un aspecto crucial en este escenario en el que las ciudades han cobrado mayor importancia en la promoción del bien común (Haus y Sweeting, 2006). Para ahondar en esta explicación, desde el abordaje del neo institucionalismo sociológico se pueden explicar los procesos de construcción de sentido de las ciudades por determinados actores, para lo cual, es necesario referirse a marcos simbólicos que articulan el significado de las instituciones políticas. El liderazgo, así, es un aspecto central de estos marcos, lo que evidencia la importancia de la relación entre las ciudades como espacios de acción colectiva y el rol de los líderes políticos (Haus y Sweeting, 2006).

De esta manera y más allá de su estilo y visión sobre los asuntos internacionales y de cooperación, los líderes políticos terminan adaptándose a un conjunto de arreglos institucionales y a las exigencias de la gobernanza local.

Desde la perspectiva teórica americana surgida en la década de los setenta, el estudio del liderazgo político permite complementar este análisis de la institucionalización de la COD. Así, algunos actores se ven estimulados por aspiraciones, metas y motivaciones respondiendo a necesidades de sus seguidores; es decir, el liderazgo político se pone a prueba mediante las diversas interacciones de los líderes con sus seguidores (Burns, 1978).

Así mismo, los estudios de tipo neoinstitucional relacionados con el liderazgo abordan cómo las acciones de los líderes están directamente relacionadas con las situaciones a las que se enfrentan. En ese sentido, existe una estrecha relación entre estas acciones y los atributos personales, el entorno en el que se desarrollan y los instrumentos que tiene a su disposición. Es decir, el entorno determina tanto las posiciones formales como la fuerza efectiva de estas posiciones -las instituciones- en el contexto específico de un líder (Blondel, 1987).

La importancia del entorno también resulta fundamental para definir el poder del líder en razón a que, la fuerza relativa de los actores cambia continuamente a lo largo del tiempo y es diferente en cada lugar, lo que lleva a que los líderes tengan un papel distinto dependiendo de las circunstancias y el contexto.

En síntesis, se asume que los líderes políticos son importantes debido a que tienen un efecto en los desarrollos de la sociedad (Blondel, 1987, p.17), por lo que resulta fundamental considerar los resultados que se obtienen de sus acciones a partir de las dimensiones institucionales.

Al respecto, Elgie (1995), considera que los líderes políticos importan y por tanto, marcan la diferencia en razón a que son capaces de dar forma al curso de la toma de decisiones. Sin embargo, plantea cómo las acciones de los líderes no solo responden al estilo propio de liderazgo sino además, a las estructuras institucionales y al contexto histórico-social. De esta manera, los líderes están limitados y sus resultados dependen de la capacidad para influir en el proceso de toma de decisiones y de su interacción con el entorno en el que opera.

b. Las características institucionales

Como se mencionó anteriormente, la vinculación de los temas internacionales en las estructuras organizacionales de los gobiernos subnacionales termina por crear nuevos espacios, reglas, procedimientos y prácticas. Estos a menudo obedecen y surgen como una reproducción de modelos preestablecidos, que además vienen influenciados por los principios, normas, reglas y procedimientos de la ayuda internacional.

Desde esta perspectiva, DiMaggio y Powell (1983, p. 150) se han referido a los procesos miméticos para denotar cómo las organizaciones pueden surgir bajo el modelo y la réplica de otras organizaciones. Desde las estructuras institucionales de los gobiernos subnacionales, se tiende a organizar los asuntos internacionales y de cooperación a través de diversos

espacios (oficinas, secretarías, direcciones, agencias) de acuerdo con la capacidad presupuestal, operativa y con las prioridades del gobernante de turno.

En el caso de Colombia, por ejemplo, es común encontrar un modelo institucional acorde con las características del municipio y/o del departamento. En consecuencia, cuando se trata de administraciones que no cuentan con grandes recursos presupuestales y de capital humano y en las cuales los temas internacionales no son altamente priorizados, a menudo se considera que las secretarías de planeación pueden asumir fácilmente estas funciones.

Por otra parte, pueden existir experiencias en las cuales los gobiernos subnacionales se interesan por establecer relaciones de cooperación internacional espontaneas bajo el único propósito de gestionar recursos financieros para proyectos de desarrollo.

Esta práctica induce en algunos casos a relaciones de COD informales que orientan sus esfuerzos a la consecución de recursos y por tanto, a las prioridades e intereses de los gobiernos subnacionales de los países desarrollados. En este marco, la dinámica viene motivada prioritariamente por los intereses de corto plazo y limitada por el poder de otros (Krasner, 2001, p. 38).

En otros casos, se observa cómo las ciudades capitales con mayores capacidades financieras y técnicas han apostado por crear campos organizacionales en los cuales se concibe la cooperación internacional como un mecanismo de promoción de sus asuntos internacionales que sobrepasa la financiación de recursos del Norte y promueve otro tipo de relaciones que benefician la transferencia de buenas prácticas, el fortalecimiento institucional y el aprendizaje entre iguales.

De esta manera, ciudades capitales como Bogotá, Ciudad de México y Buenos Aires han optado por crear sus oficinas de relaciones internacionales con asignación de recursos financieros, técnicos y humanos. Medellín (Colombia) también representa esta dinámica en razón a que la ciudad ha apostado por una estructura más avanzada a través de la Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y el Área Metropolitana (ACI Medellín). Esta experiencia es vista como un ejemplo de éxito y una buena práctica de institucionalización de los asuntos internacionales en Colombia y ha llevado a impulsar procesos de socialización y transferencia, en razón a que se considera como un modelo de gestión a seguir e imitar, independientemente del contexto y las capacidades con las que cuentan otros municipios.

Más allá de estas consideraciones, lo cierto es que todas las organizaciones incluyen elementos formales como informales. La organización informal tiene sus raíces en la estructura formal y se apoya en el establecimiento de normas que no pueden ser explicadas mediante reglas y políticas. Así mismo, los elementos informales terminan estableciendo actitudes, comprensiones, costumbres, hábitos e instituciones y crean las condiciones bajo las cuales pueden surgir organizaciones formales (Blau & Scott, 1961, citado por Shafritz & Ott, 2001, p. 198). Esto explica cómo las instituciones no solo deben interpretarse desde las reglas formales (procedimientos o normas) sino, además, desde los sistemas de símbolos, rutinas, actitudes y guiones cognitivos, como lo plantean los institucionalistas sociológicos (Hall y Taylor, 1996, p. 947).

En efecto Kingsley (1949, citado por Scott, 2014, p. 11), plantea que las instituciones son un conjunto de costumbres y leyes entrelazadas construidas alrededor de una o más funciones. Por su parte, North (1991) se refiere también a las instituciones como restricciones ideadas para limitar las interacciones políticas, económicas y sociales. De esta manera, incluyen restricciones informales (tabúes, sanciones, costumbres, tradiciones y códigos de conducta) y reglas formales (constituciones y leyes). No obstante ello, North (1990, 2005, citado por Garcia-Quero & López, 2016, p. 190), termina por reconocer que las instituciones no solo deben ser consideradas como reglas que restringen el comportamiento de los individuos sino además, como normas, creencias y valores que motivan a los agentes y como organizaciones que articulan la acción colectiva e interiorizan las reglas, conductas y motivaciones. Es decir, las instituciones son hábitos, reglas (formales e informales) y organizaciones que operan dentro de esos marcos de reglas en un contexto político y social determinado.

Bajo esta lógica, en los “estilos” de institucionalización de la cooperación internacional desde los gobiernos subnacionales pequeños con limitada capacidad técnica y de gestión, es común encontrar estructuras informales en las que de manera espontánea han surgido actividades de cooperación y, con ello, se han creado algunas costumbres, patrones y hábitos alrededor de estos temas que no llevan necesariamente a la conformación de estructuras institucionales para tal fin.

Por su parte, los gobiernos subnacionales del nivel intermedio (estados, gobernaciones), pueden evidenciar mayores avances institucionales de carácter formal, que han mostrado una

mayor evolución institucional como resultado no solo de su capacidad técnica y financiera sino, además, de la apropiación de los asuntos internacionales en la estructura organizacional, su sistema de creencias y la manera en que éste evoluciona.

Otra característica de los campos organizacionales de la cooperación internacional de los gobiernos subnacionales está relacionada con la capacidad técnica y humana. Dimaggio y Powell se refieren a las presiones normativas como un mecanismo del isomorfismo el cual está relacionado directamente con la profesionalización. Aunque pueden verse algunas diferencias en los profesionales de las organizaciones, es habitual evidenciar patrones de profesionalización con grandes similitudes entre organizaciones.

En el caso de las oficinas de cooperación y relaciones internacionales en los gobiernos subnacionales, en algunos casos existen grupos de profesionales que han sido formados desde las ciencias sociales o económicas, pero que pocas veces tienen formación específica en relaciones internacionales y/o cooperación internacional. Así mismo, en algunos países de América Latina como Colombia, es común encontrar una alta tasa de rotación de directores y asesores que se caracterizan por la baja profesionalización en los temas internacionales que termina por debilitar las estructuras institucionales creadas para tal fin y demuestra la influencia de contextos políticos y clientelistas al interior de estas organizaciones.

Sumado a esto, Meyer y Rowan (1999) plantean que, comúnmente se crean profesiones, políticas y programas que vienen acompañados de productos y servicios para ser producidos y ofrecidos. Esta dinámica genera nuevas organizaciones y obliga a las que ya funcionan a vincular nuevas prácticas, procedimientos y reglas institucionalizadas en la sociedad. De este modo, las organizaciones que siguen este camino automáticamente incrementan su legitimidad y su supervivencia más allá de la eficacia y pertinencia de las prácticas, reglas y procedimientos adquiridos. Así, muchas organizaciones reflejan marcadamente los mitos y ceremonias (como rutinas institucionales), más que las demandas de sus actividades de trabajo.

Al respecto, Krasner (2001) argumenta que las instituciones ofrecen guiones que hacen que los individuos interioricen concepciones que provienen de las estructuras institucionales, lo que termina generando patrones que se transmiten y reproducen por mimetismo. Sin

embargo, estos patrones no siempre pueden ser adecuados para el contexto en el cual se aplican.

En el ámbito de la COD y los procesos de institucionalización, esto parece bastante claro. Un municipio pequeño puede tener el interés de impulsar un área organizacional para promover sus asuntos internacionales, pero su capacidad técnica, profesional y financiera no le permitirá organizar una estructura y una gestión similar a la de una ciudad capital.

En esta misma dirección, una organización puede decidir nuevas normas y reglas que emanan del medio institucional y que legitiman sus procesos, pero en su interior mantener las prácticas habituales e informales. Así, algunos gobiernos subnacionales, bajo el ideal de legitimar sus asuntos internacionales orientan su accionar hacia la construcción de estrategias de internacionalización y/o cooperación internacional, que no siempre se traducen en una mayor eficacia y eficiencia de sus actividades y tan solo se convierten en el medio para evidenciar ante otros operadores con lo que existe una articulación subordinada, el grado de planeación de sus asuntos internacionales a fin de presentarse, “como una organización adecuada, racional y moderna” (Meyer & Rowan, 1999, p. 83).

Homogeneizar las estructuras institucionales y la práctica de la COD también se convierte en una característica de legitimación de un gobierno subnacional. Adherirse a las ideas de otros actores y difundir los discursos de moda en la cooperación permite seguir un patrón que termina beneficiando las relaciones de este tipo de cooperación.

En todo caso, no hay que descartar que cuando se vinculan los asuntos internacionales y de cooperación en la estructura de la gestión pública se entremezclan nuevas ideas, prácticas y concepciones resultado del contexto cultural de la organización y de las dinámicas de la cooperación internacional. Por tanto, es un proceso dinámico y poco estático que demanda adaptaciones y esfuerzos que van más allá de la aceptación, por lo que, las prácticas difundidas requieren reconfigurarse y domesticarse (Fejerskov, 2016).

La vertiente sociológica del institucionalismo organizacional ha definido esta dinámica como “traducción”, aduciendo cómo las ideas y las prácticas se transforman y reformulan mientras avanzan en las organizaciones y se institucionalizan (Fejerskov, 2016, p. 42). De esta manera, existen varios factores organizacionales relacionados con el poder, la información, la

rendición de cuentas y los recursos que terminan moldeando los procesos de institucionalización.

Así, en el campo de la COD las estructuras institucionales que surgen en los gobiernos subnacionales para tal fin responden a factores relacionados con el liderazgo y la voluntad política del gobernante de turno, su corriente ideológica y su visión sobre los temas internacionales. A su vez, la cultura organizacional de la administración pública subnacional y su apertura a nuevas ideas junto a la capacidad técnica, terminan por definir “estilos” de institucionalización de la COD.

De esto se desprende otra característica que determina la práctica institucional de esta modalidad de cooperación. Los gobiernos subnacionales, con sus respectivos mandatarios (alcalde, gobernador, entre otros), marcan la pauta en las organizaciones en la planeación de los asuntos internacionales. Su comportamiento viene influenciado por su liderazgo, voluntad y tendencia política, sus motivaciones para impulsar la cooperación y su visión del territorio; y a su vez, las instituciones terminan influyendo en su comportamiento al proporcionar guiones y modelos indispensables para la acción (Hall & Taylor, 1996, p. 947).

De esta forma, el éxito de su gobierno depende de la capacidad de influenciar en los campos organizacionales y, en la medida que las ideas influyen en el pensamiento y en las acciones de las organizaciones, pueden convertirse en “lógicas institucionales” que terminan por dirigir cambios institucionales.

Thornton y Ocasio (1999, citado por Thornton & Ocasio, 2008, p. 101) definen las lógicas institucionales como "los patrones históricos construidos socialmente de prácticas materiales, supuestos, valores, creencias, y las reglas por las cuales los individuos producen y reproducen su subsistencia material, organizan el tiempo y el espacio, y proporcionan significado a su realidad social". En tal sentido, las instituciones a través de sus lógicas configuran la heterogeneidad, la estabilidad y el cambio en los individuos y las organizaciones y por tanto, los intereses, identidades, valores y suposiciones de los individuos y las organizaciones están integrados en las lógicas institucionales prevalecientes (Thornton & Ocasio, 2008 p. 103).

Paralelamente, y más allá de los intereses y ambiciones en materia de COD, los gobernantes deben adaptarse a las organizaciones, rutinas y repertorios preestablecidos en una institución para configurar espacios organizacionales destinados a la cooperación internacional. Así, la

vinculación de estos asuntos en la gestión pública de un gobierno subnacional es el reflejo de una estructura organizacional existente y con ello, la adaptación a capacidades técnicas, procedimientos estandarizados y patrones establecidos.

En este marco, las acciones gubernamentales pueden verse como el resultado de los “ouputs de grandes organizaciones que funcionan de acuerdo con patrones estandarizados de conducta” (Graham, 1971, p. 115). Desde esta perspectiva, las decisiones en materia de cooperación internacional, están influenciada no solo por el contexto histórico, político y social sino, además, por la manera en la que operan las diversas organizaciones alrededor de un gobierno subnacional, como las secretarías, los consejos municipales, las asambleas departamentales y demás las entidades adscritas al gobierno local.

Una característica mas que puede constituirse en una fuente de análisis en los campos organizacionales dedicados a la COD está relacionado con las reformas para la sostenibilidad de las estructuras institucionales para tal fin. Scott (2014) plantea que las instituciones abarcan “elementos regulativos, normativos y cultural-cognitivos que, junto con las actividades y los recursos asociados, proporcionan estabilidad y sentido de la vida social”. Por su parte, March y Olsen (2006) consideran que una institución es

una colección relativamente duradera de reglas y prácticas organizadas, incrustadas en estructuras de significado y recursos que son relativamente invariables ante la rotación de los individuos y relativamente resistentes a las preferencias y expectativas idiosincráticas de los individuos y a las circunstancias externas cambiantes (p. 3).

A partir de estas definiciones, es claro entonces que la configuración institucional de la cooperación internacional desde un gobierno subnacional vincula una serie de elementos dentro de los cuales las estructuras propias para el ejercicio de la cooperación bajo la expedición de normativas, resulta fundamental para mantener una fuerte y estable institucionalidad en esa materia. Esto en razón a que, al existir tal estructura dentro de un marco normativo que la vincule en el organigrama del gobierno subnacional, se empiezan a tejer diversas prácticas, procedimientos y estilos para concebir los asuntos internacionales, que, si bien demuestran discontinuidad por la rotación de sus profesionales, tiende a mantenerse en el tiempo con algunas reformas para su fortalecimiento.

En muchos casos, en especial en gobiernos subnacionales de América Latina, las actividades de cooperación surgieron de estructuras informales o, soportadas en un asesor en el despacho del mandatario. Posteriormente, y debido al interés en los asuntos internacionales que empezaron a tener los gobiernos subnacionales a finales de los noventa, estos gobiernos avanzaron en el diseño de estructuras organizacionales con recursos humanos, técnicos y financieros que permitieran planear, gestionar e implementar acciones de cooperación internacional.

En todo caso, un rasgo característico de este contexto evidencia cómo la estabilidad de las estructuras institucionales y del capital humano ha representado una de las grandes debilidades de los campos organizacionales de la cooperación internacional, en especial, en países de América Latina. Así, por ejemplo, en Ciudad de México, durante la administración de Andrés Manuel López Obrador (2000-2005) los asuntos internacionales pasaron a un segundo plano y la institucionalidad se vio afectada dejando de lado la Dirección sobre Asuntos Internacionales del gobierno anterior y creando una subdirección de Protocolo manejada por una sola persona (Grandas, 2019).

En efecto, los altibajos organizacionales en esta materia están directamente relacionados con la voluntad política del gobierno de turno, lo cual no le permite al gobierno subnacional contar con recursos financieros propios, ni planear a mediano y largo plazo. Para solventar esta dinámica, la tendencia muestra cómo algunos gobiernos subnacionales del nivel intermedio han dotado de marcos normativos para sostener las estructuras institucionales dedicadas a tal fin. De esta manera, y volviendo al ejemplo anterior, la Constitución Política de Ciudad de México, aprobada en 2017, plantea que el Gobierno de la Ciudad de México,

establecerá un órgano coordinador de asuntos internacionales con la participación de actores públicos, privados, organizaciones de la sociedad civil y ciudadanía que mantengan vínculos con el exterior. Asimismo, promoverá la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el ámbito internacional (Gobierno de Ciudad de México, 2017, p. 79).

En esta misma línea, Burns y Stalkers (1961), teóricos organizacionales, opinan que las condiciones estables terminan llevando a formas mecanicistas de organización con patrones tradicionales de jerarquía, reglas y regulaciones formales. No obstante ello, en contextos

donde las condiciones son más dinámicas, se requieren organizaciones con menos rigidez, mas participación y confianza en los trabajadores para redefinir reglas. De esta manera, los supervisores y gerentes encuentran en el enfoque mecanicista un mayor grado de seguridad y menos incertidumbre organizacional.

En el caso de las oficinas de relaciones internacionales tener garantizado y apropiado dentro de la estructura organizacional el espacio destinado a ello con recursos financieros que permitan una mayor sostenibilidad de los procesos resulta lo más conveniente. Ligado a esto, es claro que estas estructuras deben adaptarse constantemente en la gestión, de acuerdo con el contexto de la cooperación internacional y las necesidades e intereses de los territorios que representan.

En definitiva, lo que indica este contexto de la COD es que, existen variables explicativas para comprender la forma como operan las estructuras institucionales para tal fin, las cuales, en términos generales, se pueden relacionar con la influencia de los patrones internacionales y nacionales que alimentan el isomorfismo y la homogeneización, el liderazgo y voluntad del gobernante, las ideas, prácticas y rutinas propias de los campos organizacionales, los procesos de planeación de la cooperación internacional y las estructuras propias para su gestión.

CAPITULO 2: LOS PROCESOS INSTITUCIONALES DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA EN COLOMBIA: LOS CASOS DE BOGOTÁ Y MEDELLIN

Introducción

Los marcos teóricos que permiten abordar la institucionalización de la cooperación internacional desde los gobiernos subnacionales dan cuenta de las diversas variables que confluyen y que terminan definiendo las dinámicas, prácticas y comportamientos de este campo organizacional.

Cuando se trata de América Latina y el Caribe, se pueden encontrar un gran número de casos en que se repiten estas prácticas y que responden, entre otras cosas, a las dinámicas propias de los procesos de descentralización y de gestión pública subnacional en la región.

Para el caso particular de Colombia, sus entidades territoriales⁹, en especial, los departamentos, distritos y municipios, representados por las gobernaciones y alcaldías, respectivamente, han venido construyendo dinámicas alrededor de nuevos campos organizacionales para sus asuntos internacionales y de cooperación.

Como es natural, dentro de estas prácticas influyen considerables factores vinculados con la capacidad operativa, técnica y financiera junto a las rutinas y dinámicas de la gestión pública de cada gobierno subnacional.

Por lo tanto, estudiar casos representativos en el país que obedecen a contextos socioeconómicos y políticos distintos, permitirá más adelante definir estilos de COD desde una perspectiva institucional.

Atendiendo a ello, el capítulo tiene como objetivo examinar las dinámicas institucionales de la cooperación internacional en Bogotá y Medellín a partir de sus principales características, prácticas y tendencias.

Para lograr este propósito, se ha optado por la metodología de matriz de datos, a partir de los factores institucionales abordados en el marco teórico y con ello, la definición de variables de análisis y preguntas orientadoras.

⁹ La Constitución Política de Colombia establece que son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas.

El capítulo está organizado en cinco apartados. Luego de la introducción, en el primer apartado se explican las características de la estructura de la matriz de datos para los casos objeto de estudio. En el segundo apartado se establecen los elementos más importantes para comprender el ejercicio de la COD en Colombia desde el marco jurídico e institucional. Posteriormente, en el tercer apartado, se plantea un panorama general de las dinámicas institucionales de esta modalidad de cooperación en Colombia para luego, en el cuarto y quinto apartado, a partir de la matriz de datos, sistematizar y estudiar la práctica institucional de los casos de Bogotá y Medellín. Estas dos ciudades son ejemplos representativos no solo por sus avances institucionales en esta materia sino, además, por constituirse en ejes competitivos de desarrollo económico, empresarial, político y cultural del país.

Para el proceso de investigación de este capítulo se tuvieron en cuenta fuentes primarias y secundarias las cuales fueron complementadas con el trabajo de campo en el que se adelantaron 12 entrevistas semiestructuradas a funcionarios, exfuncionarios de las dos ciudades en los periodos de gobierno entre 2008 y 2019 y a algunos académicos conocedores de estos procesos.

2.1. LA MATRIZ DE DATOS PARA EL ANÁLISIS DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA

El análisis en la diversidad de factores y componentes vinculados a los procesos de institucionalización de la COD requiere de la construcción de una estructura lógica para su entendimiento. En el contexto de la COD, los componentes institucionales pueden representarse de diversas formas relacionadas con normativas, reglas formales e informales, campos organizacionales y procedimientos; todas ellas ligadas a la gestión pública del ámbito subnacional.

De esta manera, a través de la construcción de una matriz de datos como metodología de recolección, organización, sistematización y análisis de la información, se busca interpretar, caracterizar y analizar la institucionalización de la COD a través de cuatro casos de estudio en Colombia¹⁰.

¹⁰ En la construcción de la matriz de datos se produjo un proceso de retroalimentación que llevó algunas variaciones a medida que avanzaba la disponibilidad de datos en los casos objeto de estudio.

De acuerdo con Galtung (1966), todo dato tiene una estructura compuesta por tres componentes: unidad de análisis (objeto al que hace referencia la variable, Calduch, 2014), variable (conjunto de valores que forma una clasificación) y valor (algo que puede predicarse de una unidad). De ahí que la matriz de datos se convierta en una manera de ordenar los datos en la que sea particularmente visible la forma tripartita (Galtung, 1966, p. 3).

A partir de este planteamiento, Samaja (2004), incluye un cuarto componente de la matriz de datos -los indicadores-, para referirse a “algún tipo de procedimiento que se aplique a alguna dimensión de la variable, para establecer qué valor de ella le corresponde a una unidad de análisis determinada” (p. 162).

Cada componente de la matriz ha sido aplicado al estudio de la institucionalización de la COD de la siguiente manera:

- a. **Las unidades de análisis:** este componente corresponde a cuatro casos representativos en Colombia con estilos aparentemente diversos de institucionalidad de su cooperación internacional y con algunas características particulares e isomorfas: Bogotá, ciudad capital; Medellín, ciudad industrial y de servicios en secular competencia con la burocracia capitalina¹¹; Cartagena, distrito turístico y cultural; y el Departamento de Cundinamarca, como entidad territorial del nivel intermedio que agrupa a varios municipios.

¹¹ El planteamiento de Hirschman (1958) ejemplifica claramente la tradicional competencia entre Bogotá y Medellín. De acuerdo con este autor, al interior de los países pueden generarse polos de crecimiento y centros regionales de fuerza económica. Así, las regiones progresistas de una economía subdesarrollada toma conciencia de su propio ritmo de desarrollo y proclaman su superioridad sobre el resto del país, lo que termina creando un clima favorable para su crecimiento. Estos desarrollos pueden generarse especialmente cuando las primeras etapas del progreso comercial e industrial se localizan en un centro que no es la capital. Antioquía, como primer polo de desarrollo industrial nacional cuyo despegue económico ha sido evidente, puede ser parte de este contexto. Así, y siguiendo a Hirschman, los antioqueños han demostrado ser grandes emprendedores aprovechando las tierras vírgenes para el cultivo de café e impulsando el establecimiento de industrias, especialmente en Medellín; situación que los ha llevado a ser parte esencial en el desarrollo del país hasta el punto de considerarse como un grupo “separado” con características particulares en la gestión de su desarrollo.

Tabla 4: Características generales de los cuatro casos de estudio

Entidad territorial	Categoría ¹²	Extensión	Población ¹³	Incidencia de pobreza monetaria ¹⁴	Medición de Desempeño Municipal (2018) ¹⁵
Bogotá	Especial	1605 Km ²	7.743.955	12,4	75,10 (posición nacional: 15)
Medellín	Especial	378 Km ²	2.533.424	13,9	80,52 (posición nacional: 4)
Cartagena	Especial	559 Km ²	1.028.736	25,9	63,26 (posición nacional: 84)
Dto de Cundinamarca	Especial	24210 Km ²	3.242.999	16,4	N/A

Fuente: elaboración propia con base en los datos del Sistema de Estadísticas Territoriales Terridata, DNP (2020) y de la Contaduría General de la Nación (2020)

Medellín es la única ciudad del país que cuenta desde el año 2001 con una agencia de cooperación e inversión, la ACI Medellín, y con una política pública de CID desde 2011. La ciudad se ha caracterizado por ser un ejemplo de internacionalización a través de la atracción de inversión, la cooperación internacional en doble vía, la promoción de buenas prácticas y el impulso de eventos internacionales; todo esto de la mano del fuerte andamiaje institucional de la Agencia. Medellín se ha posicionado como un ejemplo en el país y en América Latina de promoción de trabajo conjunto con otros actores internacionales.

En Bogotá la situación parece diferente. Como capital del país, la ciudad tiene una estructura administrativa conformada por 13 sectores, los que a su vez se dividen en entidades adscritas o vinculadas¹⁶. La magnitud de su población y extensión requiere, por tanto, y a diferencia de otros municipios del país, un mayor esfuerzo de planificación, coordinación e

¹² De acuerdo con la Ley 617 de 2000, los municipios y departamentos se clasifican en categorías de acuerdo con su población e ingresos corrientes de libre destinación (Ver más adelante Tablas 6 y 7).

¹³ Proyectada a 2020.

¹⁴ La incidencia de la pobreza monetaria mide el porcentaje de la población que tiene un ingreso per cápita del hogar por debajo de la línea de pobreza según el dominio geográfico. (DANE, 2019a).

¹⁵ La medición de desempeño municipal (MDM) busca medir el desempeño de las entidades territoriales desde sus capacidades de gestión y de generación de resultados de desarrollo, teniendo como base las condiciones iniciales de los municipios. La medición se estructura en dos componentes: la gestión, que mide la movilización de recursos propios como inversión, la ejecución de recursos de las fuentes de financiamiento, el gobierno abierto y la transparencia y la gestión de instrumentos de ordenamiento territorial; y los resultados, cuyas dimensiones son salud, educación, servicios públicos, y seguridad y convivencia. Por su parte, se define una categoría de agrupación desde la cual se agrupan municipios con características similares definidas como capacidades iniciales económicas, urbanas y de recursos, que delimitan su capacidad de gestión y de resultados (DNP, 2018).

¹⁶ Sectores activos: gestión pública, gobierno, seguridad y convivencia, hacienda, planeación, desarrollo económico, educación, salud, integración social, cultura, recreación y deporte, ambiente, movilidad, hábitat.

institucionalización de sus dinámicas de cooperación internacional. Bogotá comenzó formalmente a promover la cooperación internacional en 1998 con el establecimiento de la Asesoría para la Nación y las Relaciones Internacionales adscrita a la Secretaría Privada del Alcalde Mayor (Secretaría Distrital de Planeación, 2011). Esta figura tuvo una serie de modificaciones institucionales que dieron paso en 2008 a la creación de la Dirección Distrital de Relaciones Internacionales de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá (Decreto 163, 2008).

Cartagena, a pesar de ser Distrito Turístico y Cultural y estar catalogada como Patrimonio Histórico y Cultural de la Humanidad, no comenzó a promover hasta 2006 la institucionalización de los temas de cooperación a través de la creación del Programa de Cooperación Internacional (PCI), como el espacio oficial e institucional para identificar y liderar las líneas de cooperación en la ciudad y gestionar recursos tanto nacionales como internacionales.

Por último, el interés de estudiar el Departamento de Cundinamarca tiene que ver con la importancia de revisar una entidad territorial y administrativa intermedia representada en la Gobernaciones. De acuerdo con la Constitución política de Colombia de 1991, “los departamentos ejercen... funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes” (Art. 298). Por lo tanto, sus actividades internacionales deben beneficiar el desarrollo de su territorio y de los municipios que los conforman. Para el caso específico de Cundinamarca, este departamento ha demostrado esfuerzos importantes en materia institucional asociados a procesos de cooperación internacional, los cuales se remontan a 1997 con la creación de la primera Oficina de Relaciones Nacionales e Internacionales de la Gobernación. En el año 2008 esta entidad se convierte en un caso representativo entre las demás gobernaciones del país, al elevar el estatus de estos temas a través de la creación de la Secretaria de Cooperación y Enlace Institucional. Dicha secretaria se encarga, entre otras cosas, de promover y gestionar recursos de cooperación nacional e internacional, para apoyar el cumplimiento de metas de los Planes Municipales de Desarrollo (Gobernación de Cundinamarca, 2013).

La investigación se focaliza entonces en estos cuatro gobiernos subnacionales de Colombia y se concentra en el periodo 2008-2019 que corresponde a los tres periodos de gobierno de elecciones regulares en Colombia y se asocia a la creación de estructuras institucionales de cooperación lo que permite tener mayor disponibilidad de fuentes de información.

En suma, estudiar estas cuatro entidades territoriales con características político-administrativas y socioeconómicas particulares y con prácticas diferenciadas de sus asuntos internacionales y de cooperación internacional, permitirá establecer estilos propios de institucionalización de la COD¹⁷.

- b. Las variables de análisis:** a partir de la revisión de la literatura referenciada en el marco teórico sobre cooperación internacional, institucionalismo y gestión pública, se han definido cuatro variables para el estudio de la institucionalización de la COD en las unidades de análisis: liderazgo político y motivaciones de la cooperación internacional, estructura organizacional para el ejercicio de la cooperación internacional, políticas y estrategias de cooperación internacional, y tipos de interacción con actores de cooperación internacional.

Para delimitar cada una de las variables se han establecido dimensiones, es decir, aquellos aspectos parciales de la variable que en conjunto constituyen su sentido total (Samaja, 2004). De esta manera, cada variable será explicada a partir de la suma de las dimensiones que la componen.

En este caso, las dimensiones han sido definidas a partir de preguntas orientadoras para una mayor delimitación y comprensión (Tabla 5). A su vez, el análisis y sistematización de los datos se concentrará en el periodo 2008-2019, que corresponde a los tres periodos de gobierno regulares en los municipios y departamentos del país y que evidencian avances representativos institucionales en materia de cooperación internacional en los casos objeto de estudio, lo cual permite una mayor disponibilidad de fuentes.

¹⁷ Aunque podría recurrirse a la ciudad de Cali como otro caso representativo en Colombia, cuando se revisa su institucionalidad de cooperación internacional se comprueba que esta resulta incipiente e inestable, lo que no permite tener suficientes bases ni fuentes de información para un estudio de este tipo.

Así entonces, el criterio metodológico se deriva del marco teórico, en especial, en la definición de las variables de análisis y su delimitación a través de las preguntas orientadoras (dimensiones)¹⁸.

- La variable liderazgo político y motivaciones de la cooperación internacional

El interés por institucionalizar los procesos de cooperación internacional desde los gobiernos subnacionales surge del liderazgo y la voluntad política de los gobernantes de turno. Esto se ve reflejado en las ideas y visiones que estructuran los discursos y con ello, los objetivos, fines y motivaciones de la cooperación internacional y la forma de promover o no, sus procesos de institucionalización. Pese a esto, no se puede dejar de lado que, más allá de la voluntad y el liderazgo político, el alcalde o gobernador debe, además, adaptarse a las dinámicas, rutinas, capacidades técnicas, procedimientos y patrones establecidos que terminan por definir las “lógicas institucionales” para tal fin.

Un elemento que también debe ser considerado dentro de las motivaciones de los mandatarios de turno esta relacionado con su corriente ideológica y su influencia en las dinámicas institucionales de la cooperación internacional. La afinidad política puede marcar algunas pautas en las motivaciones y en la manera de orientar las iniciativas de cooperación internacional, lo que representa una continuidad o no, de las acciones institucionales¹⁹.

Todo ello viene de la mano de las relaciones e influencias de las instituciones nacionales y de los mandatos internacionales relacionados con la agenda de desarrollo y las directrices promulgadas desde el CAD de la OCDE y las organizaciones internacionales.

Así mismo, y teniendo en cuenta que la institucionalización de la cooperación internacional en un gobierno subnacional se convierte en un componente de la gestión pública, entonces,

¹⁸ No se incluye en las variables las referidas a resultados en razón a que no ha habido evaluación de las políticas.

¹⁹ Al respecto, Salomón (2009) opina que la ideología política de las autoridades locales tiene un peso importante para la promoción y continuidad de los asuntos internacionales de los gobiernos subnacionales.

es fundamental establecer mecanismos de rendición de cuentas (para socializar y explicar los avances y resultados de la gestión)²⁰ y de control político²¹.

Así las cosas, las siguientes son las preguntas orientadoras (dimensiones) que definen y delimitan la variable liderazgo política y motivaciones de la cooperación internacional:

- ¿Cómo influyen las variables políticas en la definición, el estilo y la volatilidad para hacer cooperación internacional?
- ¿Qué motivaciones ha perseguido cada alcalde o gobernador para promover los procesos de cooperación internacional en la institución?
- ¿Cuáles han sido los mecanismos de rendición de cuentas y transparencia en la información sobre cooperación internacional?

- La variable estructura organizacional para el ejercicio de la cooperación internacional

Uno de los principales componentes de la institucionalización de la cooperación internacional de los gobiernos subnacionales viene vinculado a las estructuras propias dedicadas para tal fin. Estos espacios no solo reflejan la voluntad política sino, además, las capacidades, condiciones y contextos a través de los cuales funcionan las administraciones municipales y departamentales.

A su vez, la evolución o retroceso organizacional para los asuntos internacionales y/o de cooperación internacional trae consigo reformas, reglas, normas junto a las partidas

²⁰ La rendición de cuentas es el mecanismo a través del cual las entidades y servidores públicos deben informar y explicar avances y resultados de la gestión mediante espacios de diálogo público, la respuesta a los ciudadanos frente a las solicitudes de información y la divulgación de información pública de calidad mediante la generación de datos, estadísticas y contenidos sobre la gestión, los resultados y su impacto sobre las metas misionales y los planes de desarrollo (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2020). Mediante la Ley 489 de 1998 se estableció que todas las entidades y organismos de la administración pública tienen la obligación de desarrollar su gestión acorde con los principios de la democracia participativa y democratización de la gestión pública, para lo cual dichas organizaciones deben realizar la rendición de cuentas a la ciudadanía. De igual forma, mediante el Conpes 3654 de 2010, “por el cual se establece la Política de Rendición de Cuentas”; la Ley 1712 de 2014, “por medio de la cual se crea la ley de transparencia y del derecho de acceso a la información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones”; y el Manual Único de Rendición de Cuentas, Las Entidades Territoriales de Colombia adquieren el compromiso de publicar su información y promover los principios de transparencia y participación ciudadana (DAPRE, 2020)

²¹ En este caso, la constitución nacional establece en su artículo 299 que “en cada departamento habrá una corporación político-administrativa de elección popular que se denominará asamblea departamental... que podrá ejercer control político sobre la administración departamental”. Por su parte, en el artículo 312, establece que “en cada municipio habrá una corporación político-administrativa elegida popularmente para períodos de cuatro (4) años que se denominará consejo municipal... que podrá ejercer control político sobre la administración municipal”.

presupuestarias y a la definición de mecanismos de coordinación y sistematización de la información, que dan cuenta del estilo que utilizan estas administraciones para vincular estos temas en la gestión pública.

De la misma manera, dentro de las estructuras organizacionales es fundamental hacer referencia a las capacidades técnicas y humanas a través de la caracterización de los equipos de trabajo y sus perfiles que permiten revisar las tendencias en la profesionalización de la cooperación internacional y de su inclusión en un campo organizacional.

Así entonces, las siguientes son las preguntas orientadoras que hacen parte de esta variable de análisis:

- ¿Cómo ha sido configurados dentro de la estructura de la alcaldía o gobernación los temas de la cooperación internacional?
- ¿Cuáles unidades administrativas y jugadores han intervenido en los temas de cooperación internacional?
- ¿Cuál ha sido la tendencia en la vinculación del equipo humano y técnico dedicado a la cooperación internacional de la alcaldía y gobernación?
- ¿Cuál ha sido el presupuesto asignado para los temas de la cooperación internacional?
- ¿Cuáles han sido los mecanismos de coordinación entre las unidades administrativas que intervienen en la cooperación internacional?
- ¿Cuáles han sido los mecanismos de sistematización de la cooperación internacional?

- La variable políticas y estrategias de cooperación internacional

En las dinámicas de institucionalización de la cooperación internacional de los gobiernos subnacionales es cada vez mas frecuente la definición de rutas, estrategias o incluso políticas públicas que no solo buscan contribuir con la planeación y seguimiento en la gestión sino, además, legitimar con actores nacionales e internacionales las acciones que de allí se derivan.

Construir estrategias también ha sido parte del contexto, las modas y las tendencias de la cooperación internacional a nivel mundial. Las estrategias responden a los preceptos internacionales que rescatan la necesidad de fuertes instituciones para una mayor eficacia y eficiencia en la cooperación. Además, permiten proyectar la demanda y oferta de un municipio o departamento, mas allá de los intereses particulares de actores nacionales e internacionales.

Las preguntas orientadoras vinculadas a esta variable de análisis son las siguientes:

- ¿Qué documentos programáticos de política han sido establecidos dentro de la planeación de la cooperación internacional?
- ¿Cómo los documentos programáticos y de política reflejan la apropiación de las reglas y mandatos internacionales y nacionales?

- La variable tipos de interacción con actores de cooperación internacional

La voluntad política junto a las estructuras organizacionales y los documentos de política se verán reflejadas en la gestión de la cooperación internacional de la alcaldías y gobernaciones. Las acciones reales con socios internacionales demuestran la tendencia en la gestión desde los actores, modalidades e instrumentos. Así entonces, las siguientes son las preguntas orientadoras que responden a esta variable:

- ¿Cuál ha sido la relación con los actores de la cooperación tradicionales y otros actores internacionales de cooperación internacional?
- ¿Cuáles han sido los lazos y las interacciones con el gobierno departamental y/o nacional frente a la cooperación internacional?
- ¿Cuáles han sido las dinámicas en el impulso de nuevos instrumentos y modalidades de cooperación internacional?

Tabla 5: Matriz de datos de la institucionalización de la cooperación descentralizada

Unidad de Análisis	Variables vinculadas a la institucionalización de la COD			
	Liderazgo político y motivaciones de la cooperación internacional	Estructura organizacional para el ejercicio de la cooperación internacional	Políticas y estrategias de cooperación internacional	Tipos de interacción con actores de cooperación internacional
Bogotá	<ul style="list-style-type: none"> - ¿Cómo influyen las variables políticas en la definición, el estilo y la volatilidad para hacer cooperación internacional? - ¿Qué motivaciones ha perseguido cada alcalde o gobernador para promover los procesos de cooperación internacional en la institución? - ¿Cuáles han sido los mecanismos de rendición de cuentas y transparencia en la información sobre cooperación internacional? 	<ul style="list-style-type: none"> - ¿Cómo ha sido configurados dentro de la estructura de la alcaldía o gobernación los temas de la cooperación internacional? - ¿Cuáles unidades administrativas y jugadores han intervenido en los temas de cooperación internacional? - ¿Cuál ha sido la tendencia en la vinculación del equipo humano y técnico dedicado a la cooperación internacional de la alcaldía y gobernación? - ¿Cuál ha sido el presupuesto asignado para los temas de la cooperación internacional? - ¿Cuáles han sido los mecanismos de coordinación entre las unidades administrativas que intervienen en la cooperación internacional? - ¿Cuáles han sido los mecanismos de sistematización de la cooperación internacional? 	<ul style="list-style-type: none"> - ¿Qué documentos programáticos de política han sido establecidos dentro de la planeación de la cooperación internacional? - ¿Cómo los documentos programáticos y de política reflejan la apropiación de las reglas y mandatos internacionales y nacionales? 	<ul style="list-style-type: none"> - ¿Cuál ha sido la relación con los actores de la cooperación tradicionales y otros actores internacionales de cooperación internacional? - ¿Cuáles han sido los lazos y las interacciones con el gobierno departamental y/o nacional frente a la cooperación internacional? - ¿Cuáles han sido las dinámicas en el impulso de nuevos instrumentos y modalidades de cooperación internacional?
Medellín				
Cartagena				
Cundinamarca				

Fuente: elaboración propia

2.2. EL EJERCICIO LA COD EN COLOMBIA: ENTRE LA AUTONOMÍA, LA DESCENTRALIZACIÓN Y LOS DERECHOS

Una primera aproximación al reconocimiento e impulso de los procesos de COD desde las entidades territoriales colombianas está relacionada con el marco legal e institucional de la cooperación internacional en el país y algunos elementos que le dan fuerza a la presencia de las entidades territoriales en las relaciones internacionales.

La Constitución Política de Colombia de 1991 establece que "Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales" (art. 1). Establece además que, "son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas" (art. 286), las cuales "gozan de autonomía para la gestión de sus intereses" (art.287). Declara a los municipios

como "entidades fundamentales de la división política administrativa del Estado", sobre los cuales recae la responsabilidad, ente otras cosas, de "ordenar el desarrollo de su territorio" (art. 311). Así, la división político-administrativa principal del país está organizada en 32 departamentos, 1.102 municipios (DANE, 2020a) (de los cuales 9 son distritos especiales)²².

En materia de asuntos exteriores y en correspondencia con el derecho internacional, la Constitución establece 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” (art. 9).

Plantea además que, le corresponde al presidente de la República “dirigir las relaciones internacionales, nombrar los agentes diplomáticos y consulares, recibir a los agentes respectivos y celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso” (art. 189, 2).

Como parece natural, los asuntos de política exterior están en manos del gobierno central en cabeza del Presidente de la República. En esta misma dirección, se podría entender que la cooperación internacional como un instrumento de política exterior, debería ser coordinada y gestionada exclusivamente por las instancias correspondientes del gobierno central, como el Ministerio de Relaciones Exteriores y APC-Colombia.

En efecto, el marco normativo de la institucionalidad de la cooperación en Colombia permite demostrar claramente como los asuntos de la cooperación internacional han sido tradicionalmente manejados desde el gobierno nacional. Así, la ley 19 de 1958 se constituye

²² La Ley 1617 de 2013 establece el régimen para los Distritos Especiales, considerados en su artículo 2 como “entidades territoriales organizadas de conformidad con lo previsto en la Constitución Política, que se encuentran sujetos a un régimen especial, en virtud del cual sus órganos y autoridades gozan de facultades especiales diferentes a las contempladas dentro del régimen ordinario aplicable a los demás municipios del país, así como del que rige para las otras entidades territoriales establecidas dentro de la estructura político administrativa del Estado colombiano”. Así mismo, establece que “el gobierno y la administración del distrito están a cargo de el Concejo Distrital, el Alcalde Distrital, los Alcaldes y las Juntas Administradoras Locales y las entidades que el Concejo, a iniciativa del Alcalde Distrital, cree y organice” (art. 4). En la actualidad, Colombia cuenta con 9 Distritos especiales: Barranquilla, Distrito Especial, Industrial y Portuario; Bogotá, Distrito Capital; Buenaventura, Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico; Cartagena de Indias, Distrito Turístico, Histórico y Cultural; Rihacha, Distrito Especial, Turístico y Cultural; Santa Cruz de Mompóx, Distrito Especial, Turístico, Cultural e Histórico; Santa Marta, Distrito Turístico, Cultural e Histórico; Santiago de Cali, Distrito Especial, Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios; Turbo, Distrito Especial Portuario, Logístico, Industrial, Turístico y Comercial; y, Barrancabermeja, Distrito Especial Portuario, Biodiverso, Industrial y Turístico.

como el antecedente a través del cual se crea el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) para que, dentro de sus funciones relacionadas con la planeación del desarrollo, organizara, además, “el mejor aprovechamiento de la asistencia técnica prestada por los países amigos y las entidades internacionales” (art. 2).

Pero quizás el artículo 78 del Decreto 2410 de 1989 se constituye como la referencia más próximo a través de la cual se le otorga a la División Especial de Cooperación Técnica Internacional del Departamento Nacional de Planeación 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, de acuerdo con la política exterior del país, y los requerimientos del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social”²³.

Adicionalmente, la Ley 318 de 1996 y el Decreto 2807 de 1997 que crea la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI), revela nuevamente la centralización de los asuntos relacionados con la cooperación del país, al establecer que “todas las entidades del Estado quedan obligadas a canalizar la totalidad de las solicitudes de cooperación internacional a través de la agencia colombiana de cooperación internacional” (art. 7).

Sin embargo, es en el año 2005 con la creación de Acción Social, en reemplazo de la ACCI, cuando empieza a reconocerse institucionalmente la presencia de otras modalidades y fuentes de cooperación internacional como la COD. Se elimina entonces la obligatoriedad de canalizar las acciones de cooperación a través de la agencia y se le atribuye a esta institución una función de coordinación y apoyo a las entidades públicas del orden nacional y territorial y al sector privado (Acción Social, 2007)²⁴. Adicionalmente, y como mecanismos que fortalecían la institucionalidad y la coordinación con los niveles departamentales y locales, se instauraron los Comités de Coordinación y las Agendas sectoriales y territoriales²⁵.

²³ En 1968 se creó la Unidad de Proyectos Especiales y Crédito Externo adscrita al Departamento Nacional de Planeación (DNP) como respuesta a la tendencia internacional de generar ayuda no asistencialista y orientada al desarrollo de los pueblos. Posteriormente, y como respuesta a las nuevas dinámicas que mostraban el incremento en el intercambio de saberes, técnicas y conocimientos, en 1989 se crea la División Especial de Cooperación Técnica Internacional DECTI, en el DNP.

²⁴ Es por esto que en el año 2013 Acción Social lidera la conformación del Sistema Nacional de Cooperación Internacional (SNCI), como un esfuerzo para coordinar a los actores que intervenían en la cooperación en el país (Acción Social, 2007).

²⁵ Los Comités sectoriales y territoriales eran instancias formales o informales que se estructuraban a partir de los diferentes actores que gestionaban cooperación internacional en el sector (entidades adscritas y vinculadas

Otra dinámica institucional de especial importancia para la cooperación internacional del país tiene que ver con la decisión de otorgar responsabilidades específicas a instituciones del gobierno nacional en la coordinación y formulación de la política de cooperación. Así, mediante el Decreto 1942 de 2003 se asigna al Ministerio de Relaciones Exteriores la función de “formular y orientar la política de cooperación internacional en sus diferentes modalidades” (art. 1). De la misma manera, en el año 2011, a través del Decreto 4152 se reemplaza Acción Social y se crea APC-Colombia. El objetivo de la agencia consiste en “gestionar, orientar y coordinar técnicamente la cooperación internacional pública, privada, técnica y financiera no reembolsable que reciba y otorgue el país; así como ejecutar, administrar y apoyar la canalización y ejecución de recursos, programas y proyectos de Cooperación Internacional, atendiendo los objetivos de política exterior y el Plan Nacional de Desarrollo” (cap 2, art 5).

En relación con las entidades territoriales, la creación de APC-Colombia ratifica el papel de la agencia como instancia de “articulación, identificación, formulación, seguimiento y análisis de la cooperación que recibe y otorga el país, con los actores nacionales, sectoriales, territoriales e internacionales de la agenda de cooperación” (art. 6, inciso 10)²⁶.

Así, y en el entendido que APC-Colombia tiene dentro de sus funciones “promover, gestionar y facilitar las acciones de cooperación descentralizada que reciban y otorguen las entidades territoriales y el sector privado” (art. 6, inciso 8), esta entidad implementó en el año 2016 el programa “Territorio Avanza”, como una estrategia de atención territorial en el período 2016-2018 y continua trabajando con la modalidad de años atrás denominada cooperación Col-Col que “promueve el desarrollo local en Colombia, mediante el intercambio de conocimiento entre dos o más actores nacionales o locales con el fin de fortalecer sus capacidades, contribuir a la paz y al desarrollo local” (APC-Colombia, 2020a).

De esta manera, desde la institucionalidad de la cooperación internacional en el país, se reconoce a los gobiernos subnacionales como *actores autónomos* en el ejercicio de la

a la cabeza sectorial) o en el territorio: actores públicos, privados, gremiales y de la sociedad civil, incluyendo la academia. Por su parte, los Comités de coordinación de cooperación internacional reunían a los diferentes actores protagónicos que lideran y jalonaban procesos de desarrollo.

²⁶ la Directiva Presidencial No. 2 de febrero de 2012, ordena a todas las entidades del orden nacional y territorial informar a la Agencia sobre las gestiones que en tema de cooperación internacional realicen para que la Agencia pueda llevar a buen término su objetivo misional.

cooperación para lo cual, las instancias del gobierno nacional como APC-Colombia tan solo asumen la responsabilidad de coordinar y articular tales acciones a través de programas específicos que impacten el territorio²⁷.

Mas allá de este marco institucional general, es necesario destacar que, en su calidad de república unitaria, el principio de autonomía territorial junto a los derechos fundamentales y los procesos de descentralización se convierten en los principales legitimadores de las actuaciones internacionales de las entidades territoriales en Colombia.

En materia de autonomía, la década de los ochenta es un buen punto de partida hacia la consolidación de la autonomía territorial en Colombia. Esto se puede constatar mediante la implantación de medidas relacionadas con los impuestos municipales, la elección de los alcaldes por voto popular y el reconocimiento de los derechos y de las garantías institucionales para el ejercicio de las funciones que se les atribuyen a las entidades territoriales (Rodríguez, 2014).

La Constitución Política de 1991 impulsó decididamente la consolidación de la autonomía en el país la cual vino acompañada del proceso de descentralización fiscal, política y de servicios. A través del artículo 356, por ejemplo, creó el Sistema General de Participaciones (SGP) de los departamentos, distritos y municipios, con el propósito de proveer los recursos para financiar adecuadamente la prestación de los servicios a su cargo²⁸.

En este marco jurídico-institucional, resulta de gran importancia para el proceso de descentralización en el país comprender el papel que tienen las transferencias del SGP y los límites al gasto para las entidades territoriales. Ambos elementos están condicionados por la clasificación previa que se realiza de los municipios y departamentos en diferentes categorías. El proceso de categorización es fundamental para los entes territoriales toda vez que se constituye en el parámetro con el que se define la estructura salarial de los municipios,

²⁷ Con relación a los programas impulsados desde el gobierno nacional, en el año 2016 APC-Colombia lanzó su programa “territorio avanza” para promover la cooperación internacional desde y para los territorios colombianos. Para ello, se identificaron cuatro servicios con enfoque territorial: 1. Coordinación y articulación de actores. 2. Intercambios de conocimiento. 3. Desarrollo de capacidades y 4. Fortalecimiento de la gestión territorial de cooperación internacional (APC-Colombia, 2017).

²⁸ El Sistema General de Participaciones SGP lo constituyen todos los recursos que la Nación transfiere a las entidades territoriales -departamentos, distritos y municipios-, para la financiación de los servicios a su cargo, en salud, educación y los definidos en el Artículo 76 de la Ley 715 de 2001, entre los que se resalta recursos de agua potable y saneamiento básico, prestación de servicios, régimen subsidiado, alimentación escolar. (Secretaría Distrital de Hacienda, 2020)

departamentos, concejos, asambleas y personerías; resulta esencial así mismo, para la definición de los criterios de transferencias del SGP.

Los municipios y Distritos se clasifican de acuerdo con su población, ingresos corrientes de libre destinación y su situación geográfica (Decreto No. 2106 de 2019, art. 6) (Tabla 6).

Tabla 6: Categorías para los municipios y distritos de Colombia

Grupo	Categoría	Población	Ingresos Corrientes de Libre Destinación anuales
Grandes municipios	Especial	≥ 500.001 habitantes	> 400.000 SMLM ²⁹
	Primera	Entre 100.001 y 500.000 habitantes	> 100.000 y hasta 400.000 SMLM
Municipios intermedios	Segunda	Entre 50.001 y 100.000 habitantes	> 50.000 y hasta 100.000 SMLM
	Tercera	Entre 30.001 y 50.000 habitantes	> 30.000 y hasta 50.000 SMLM
	Cuarta	Entre 20.001 y 30.000 habitantes	> 25.000 y hasta 30.000 SMLM
Municipios básicos	Quinta	Entre 10.001 y 20.000 habitantes	> 15.000 y hasta 25.000 SMLM
	Sexta	≤ 10.000 habitantes	< 15.000 SMLM

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley 136 de 1994, la Ley 617 de 2000 y el Decreto 2106 de 2019

Por su parte, los Departamento están categorizados de acuerdo con su capacidad de gestión administrativa y fiscal, su población e ingresos corrientes de libre destinación (ley 617 de 2000) (Tabla 7).

Tabla 7: Categorías para los departamentos de Colombia

Categoría	Población	Ingresos Corrientes de Libre Destinación anuales
Especial	$> 2.000.000$ habitantes	> 600.000 SMLM ³⁰
Primera	Entre 700.001 y 2.000.000 habitantes	≥ 170.001 y hasta 600.000 SMLM
Segunda	Entre 390.001 y 700.000 habitantes	≥ 122.001 y hasta 170.000 SMLM
Tercera	Entre 100.001 y 390.000 habitantes	> 60.001 y hasta 122.000 SMLM
Cuarta	≤ 100.000 habitantes	≤ 60.000 SMLM

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley 617 de 2000, Artículo 1.

²⁹ Salario mínimo legal mensual. De acuerdo con el Decreto 2360 de 2019, el salario mínimo mensual para 2020 es de ochocientos setenta y siete mil ochocientos tres pesos colombianos (\$877.803,00). Este valor equivale aproximadamente a 240 dólares americanos.

³⁰ Salario mínimo legal mensual. De acuerdo con el Decreto 2360 de 2019, el salario mínimo mensual para 2020 es de ochocientos setenta y siete mil ochocientos tres pesos colombianos (\$877.803,00). Este valor equivale aproximadamente a 240 dólares americanos.

Adicional a la distribución de los recursos que provienen del SGP, el financiamiento territorial en el país está cubierto, además, por el Sistema General de Regalías (SGR) y los recursos propios de cada entidad territorial de carácter tributario y no tributario (impuestos, venta de bienes y servicios, multas, alquileres, entre otros) (Contraloría General de la República, 2008).

La autonomía territorial se constituyó entonces, como el principio fundamental del Estado lo que llevó a un replanteamiento de la estructura territorial y de las relaciones entre el poder central y las entidades territoriales. Desde esta perspectiva, el municipio terminó por convertirse en la “entidad fundamental de la división político- administrativa del Estado” (Constitución Política de Colombia, 2019, art. 429).

Si para participar en las relaciones internacionales y establecer relaciones de COD, los gobiernos subnacionales deben contar con cierta autonomía, lo que diferencia el caso colombiano es que dicha autonomía no solo se deriva de los procesos de descentralización sino, además, del reconocimiento de derechos.

Dado el carácter del Estado colombiano, unitario y descentralizado, los municipios y departamentos del país gozan de autonomía política, administrativa y financiera. Sin embargo, como un ejercicio de fortalecimiento del proceso de descentralización, la Corte Constitucional comenzó a realizar una serie de interpretaciones para las entidades territoriales relacionadas con sus derechos.

La Corte Constitucional considera que el núcleo fundamental de la autonomía territorial está determinado por los derechos y competencias que la Constitución les confiere a las entidades territoriales (Robledo, 2010). Desde esta perspectiva, en Sentencia C-360 del 14 de agosto de 1996 se manifestó que "las personas jurídicas de Derecho Público pueden ser titulares de aquellos derechos fundamentales cuya naturaleza así lo admita y, por lo tanto, están constitucionalmente habilitadas para ejercitarlos y defenderlos a través de los recursos que, para tales efectos, ofrece el ordenamiento jurídico"³¹.

³¹ En Sentencia C-105-04 por ejemplo, la Corte destaca que las personas jurídicas (dentro de las cuales están las entidades territoriales), gozan, al igual que las personas naturales, de derechos fundamentales, entre lo que están, “el debido proceso, la igualdad, la inviolabilidad de domicilio y de correspondencia, la libertad de asociación, la inviolabilidad de los documentos y papeles privados, el acceso a la administración de justicia, el derecho a la información...”.

En materia de asuntos internacionales y COD es legítimo entonces que los gobiernos subnacionales establezcan, desde su derecho a la libertad de asociación, acuerdos de hermanamiento con otros gobiernos subnacionales y que, además, se vinculen en redes internacionales de gobiernos locales para promover sus relaciones internacionales e impulsar procesos de cooperación internacional.

Desde otra perspectiva de análisis, a partir de la Constitución de 1991, la autonomía territorial se manifiesta no solo como principio fundamental de la organización del Estado, sino además como atributo o cualidad de las entidades territoriales. Esta última característica tiene especial relevancia en razón a que le otorga a los gobiernos subnacionales un estatus que le permite gestionar los intereses de la comunidad que representa. Por esa misma razón, y para dar vida a tal principio, la Constitución estableció derechos en favor de las entidades territoriales, para garantizar el respeto al principio de la autonomía (Robledo, 2010).

Al respecto, el artículo 287 de la Constitución Política 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:

1. gobernarse por autoridades propias
2. Ejercer las competencias que les correspondan.
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
4. Participar en las rentas nacionales.

En ese sentido, se entiende que los asuntos internacionales y la cooperación para el desarrollo al ser incluidos dentro de la estructura organizacional de la administración pública departamental y local, tienen como propósito velar por los intereses del territorio y de sus ciudadanos mediante iniciativas que beneficien el desarrollo local y regional y por lo tanto, se convierten en componentes de la gestión pública que no van en contravía de las normas constitucionales.

De la misma manera, y en el marco de estos derechos, en Sentencia No. C-517/92 la Corte Constitucional se pronunció aduciendo que “corresponde a las asambleas departamentales y a los concejos municipales adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas”. Al respecto, y como parte de la gestión de sus intereses, los gobiernos subnacionales han venido incluyendo dentro de sus planes de desarrollo, la promoción de las relaciones internacionales y la COD como un instrumento

que contribuya con los procesos de desarrollo de los territorios que representan. Se infiere, además, que los planes y programas de desarrollo no van en contravía del plan nacional de desarrollo del mandatario de turno y que, en materia de relaciones internacionales y COD no existe conflicto de intereses entre el poder central y territorial.

Asimismo, vale la pena mencionar como en 1996 la Corte Constitucional termina por clasifica los intereses del Estado en dos grupos: los intereses nacionales para referirse a los asuntos que deben ser gestionados por el poder central porque afectan a toda la nación; y, los intereses territoriales o sectoriales definidos como aquellos cuyo ámbito de influencia encuentra barreras espaciales, en razón a que afectan solamente y de forma directa a determinadas comunidades y por ello deben ser gestionados por las autoridades territoriales (Robledo, 2010).

En este caso, el ejercicio de la COD se ve legitimado en Colombia en razón a que esta modalidad de cooperación tiene en el centro de análisis el territorio, para lo cual, impulsa temas de agenda pública como la participación ciudadana, el fortalecimiento institucional en el ámbito territorial, la gobernanza y la asociatividad, todos estos bajo el ideal de promover y beneficiar el desarrollo local de un territorio determinado.

En general, se podría afirmar que, la descentralización no solo es un instrumento administrativo y de ordenamiento territorial sino, además, está vinculada con el ejercicio de un derecho relacionado con el principio de autonomía de las entidades territoriales en Colombia. Esta es la razón adicional para que los municipios y departamentos legitimen el ejercicio de la cooperación internacional y, por tanto, sean reconocidos como actores que participan en las relaciones internacionales.

2.3. LAS DINÁMICAS INSTITUCIONALES DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA EN COLOMBIA

Con el proceso de descentralización y el ejercicio del principio de autonomía, las exigencias de la globalización y las nuevas dinámicas de la cooperación internacional, desde mediados de los noventa algunos departamentos y municipios en Colombia (en especial las ciudades capitales), comienzan a entablar relaciones de cooperación internacional y a proyectar los primeros espacios institucionales para tal fin. A partir de entonces, esta dinámica empieza a

mostrar en muchos casos, prácticas y patrones comunes junto a estructuras isomorfas que definen sus avances y retrocesos.

Así, por ejemplo, a partir de los años noventa se evidencian actividades de las administraciones descentralizadas españolas, quienes durante varios años se convirtieron en los principales actores de COD en el país. En este caso, entre 1994 y 2007 Valencia y el País Vasco registran como las Comunidades Autónomas con mayor presencia e iniciativas de proyectos en el país. Así mismo, a partir de la década del 2000, otras comunidades como Madrid, Cataluña, Islas Baleares, Castilla la Mancha, entre otras, comienzan a adquirir un peso representativo de la COD (Grandas, 2010).

Este impulso de la COD en Colombia en la década de los noventa, se caracteriza por un tipo de relaciones de tinte vertical y asistencialista soportado en proyectos a corto plazo y en recursos económicos. Por lo tanto, la cooperación internacional se plantea en ese entonces como un instrumento para recaudar recursos para proyectos y programas en los territorios como complemento a la financiación del desarrollo que provenía de los recursos públicos y de las transferencias desde el nivel central basadas en el SGP.

Aún así y mas allá de la financiación de proyectos de gobiernos subnacionales de países del Norte que promovían los enfoques verticales, el ejercicio de la COD en varios departamentos y capitales del país termina por convertirse en un mecanismo de promoción de sus asuntos internacionales. De esta manera, la COD comienza a tener nuevas perspectivas que sobrepasan las relaciones tradicionales Norte-Sur y promueven un tipo de relación entre socios que no solo impulsa la gestión de recursos financieros sino, además, el intercambio de conocimientos y de buenas prácticas locales, la vinculación en redes internacionales de gobiernos locales y su activa participación en temas del desarrollo como el medio ambiente, el fortalecimiento institucional, la participación ciudadana y la gobernanza.

En la actualidad, la COD se identifica como un instrumento para promover los asuntos internacionales de cualquier gobierno subnacional. Para ello, algunas entidades territoriales en Colombia han apostado por estructuras organizativas y/o documentos programáticos que permitan vincular este nuevo campo en la agenda pública local.

Sin embargo, y a pesar de la autonomía con la que cuentan las entidades territoriales para la gestión de sus intereses, un gran porcentaje de los municipios del país se caracteriza por su

debilidad institucional y por una profunda disparidad de sus capacidades para la gestión pública. Solo algunas alcaldías y gobernaciones del país con mayores capacidades presupuestales y de gestión hayan emprendido este camino, institucionalizando sus procesos en esta materia.

Ligado a esto, existe un desconocimiento extendido por parte de muchas de las administraciones locales de menor desarrollo referente a los diversos mecanismos dirigidos a los gobiernos municipales y una generalizada ausencia de marcos estratégicos claros que permitan planificar una agenda exterior que beneficie los procesos de desarrollo local y que responda a las prioridades plasmadas en los planes de desarrollo municipal y departamental.

En todo caso, lo que sí parece claro es que en la medida en que estas estructuras institucionales en los niveles subnacionales en Colombia se legitiman e impulsan mayores niveles de relacionamiento internacional, se crea una mayor confianza, entendimiento y adaptación a las reglas y condiciones de los socios cooperantes. Desde la visión tradicional, este capital social evidencia cómo –en algunas ocasiones y bajo el escenario paternalista y de corte asistencial de la ayuda Norte-Sur– los llamados “receptores” terminan por acogerse a las condiciones, reglas y prioridades de los “donantes”, impulsadas desde el CAD de la OCDE y desde las organizaciones internacionales.

Por el contrario, los avances institucionales pueden impulsar otro tipo de relaciones de cooperación basado en las estrategias establecidas por los receptores y en esquemas alternativos que sobrepasan la financiación de proyectos y apuestan por el intercambio de experiencias locales y el impulso de relaciones con otros actores del desarrollo.

Los esfuerzos institucionales en esta materia pueden remontarse a mediados de los noventa con algunas experiencias que demostraban la necesidad de apropiar los temas internacionales en la gestión pública subnacional. A partir de entonces, algunas entidades territoriales con mayores capacidades presupuestales fueron configurando mecanismos de coordinación institucional con la vinculación de asesores en cooperación internacional adscritos al despacho del alcalde o gobernador o a las Secretarías de Planeación. Posteriormente, algunos de estos gobiernos fueron avanzando en estructuras organizacionales mediante la conformación de equipos técnicos, oficinas de relaciones internacionales, agencias y secretarías independientes, todos ellos dedicados a los temas de cooperación, comercio,

inversión y marca de ciudad. En todo caso, una práctica recurrente en esta dinámica demuestra que en un gran porcentaje estos espacios de coordinación se han mantenido con equipos limitados y con bajos recursos presupuestales.

En el caso de los Departamentos, la mayoría de las gobernaciones han venido creando un espacio institucional o han destinado una persona encargada de promover los asuntos internacionales, en especial a través de la cooperación internacional. Algunos ejemplos dan cuenta de esta dinámica: en 2013, la gobernación del Atlántico registraba un funcionario adscrito a la Secretaría de Desarrollo dedicado a estos asuntos y en 2018 crea la oficina de internacionalización del departamento; la gobernación de Caquetá ha mantenido en los últimos 8 años la contratación de un profesional para coordinar su cooperación internacional; Boyacá ha manejado estos asuntos a través de la Casa de Boyacá; Caldas cuenta con la unidad de asuntos internacionales adscrita a la secretaria de desarrollo económico; Nariño tiene una sección de cooperación internacional vinculada al despacho del alcalde; Santander registra desde 2002 un grupo de Cooperación Técnica Nacional e Internacional; Tolima crea en 2013 la Dirección de Asuntos Internacionales, Industria y Comercio; San Andrés y Providencia cuenta con una Oficina de cooperación internacional, etc.

En este nivel departamental existen también estructuras institucionales más avanzadas mediante la creación de secretarías independientes dedicadas a tal fin. La gobernación de Norte de Santander ha sido pionera en esta figura con la Secretaría de Fronteras y Cooperación Internacional creada en 2007; posteriormente, en 2008, la gobernación de Cundinamarca crea la Secretaría de Cooperación y Enlace Institucional (hoy Secretaría de Asuntos Internacionales) y, en 2017 la gobernación de Córdoba pone en funcionamiento la Secretaria de Competitividad y Cooperación Internacional. Esta figura organizacional representa un avance importante en razón a que, las secretarias son unidades administrativas vinculadas a la estructura de las entidades territoriales del país y cuentan con recursos presupuestales y equipos de trabajo propios lo que permite una mayor sostenibilidad de los campos organizacionales destinados a los asuntos internacionales.

En el caso de los municipios, la situación parece diferente. En especial, las ciudades capitales han mostrado mayores avances en las estructuras organizacionales para manejar sus asuntos internacionales y de cooperación. Algunos ejemplos permiten comprobar esta dinámica:

Bogotá inició en 1998 con un asesor en asuntos internacionales vinculado al despacho del alcalde y en 2008 creó la Dirección Distrital de Relaciones Internacionales adscrita a la Secretaría General; Medellín apostó por una figura única en el país con la creación en 2002 de la Agencia de Cooperación e Inversión; Pasto puso a funcionar en 2004 su Oficina de Asuntos Internacionales adscrita al despacho del alcalde; Bucaramanga inició con su Oficina Asesora de Asuntos Internacionales (OFAI) en 2013 adscrito al despacho del alcalde y más recientemente, Neiva creó su oficina de internacionalización.

Otras ciudades capitales han optado por trabajar el tema desde las Secretarías de Planeación (Leticia en 2016-2019), la Secretaría de competitividad (Manizales en 2012), la Secretaría de desarrollo económico (Santa Marta en 2016-2019), Armenia (2014) o, a través de la Secretaría General mediante un programa de inversión de cooperación internacional (Cartagena, a partir de 2006; Barranquilla en 2017).

A partir de la configuración de los Comités Departamentales de Cooperación promovidos desde Acción Social en 2013, la mayoría de las gobernaciones han apropiado esta figura emitiendo los decretos que los reglamentan e intentando mantenerlos con los cambios de administraciones³². Desde entonces, estos comités han buscado convertirse en espacios de articulación y trabajo conjunto en el que participan actores públicos y privados del desarrollo del territorio con el propósito de definir rutas de cooperación y de intercambio de experiencias.

De lo anterior se transparentan dos elementos recurrentes. Primero, a lo largo del tiempo las entidades territoriales han avanzado (aunque de manera lenta) hacia visiones de la cooperación internacional más innovadoras superando la visión asistencialista y vertical tradicional. Segundo, a pesar de un aparente avance institucional mediante espacios organizacionales, lo que se demuestra es una práctica discontinua de los procesos con bajos niveles de sostenibilidad y de planeación a largo plazo, que termina dependiendo de los

³² Ejemplos de la conformación de estos comités o espacios de coordinación se pueden evidenciar a partir de 2000, aproximadamente, en Amazonas, Medellín (con la conformación de la Red Antioqueña de Cooperación Internacional), Atlántico, Bolívar (con la mesa regional de cooperación internacional), Boyacá, Caldas, Caquetá, Casanare, Cauca, Chocó, Córdoba, Cundinamarca, Guaviare, Guajira, Magdalena, Nariño, Risaralda, San Andrés, Santander, Vaupes, Vichada y Valle del Cauca.

intereses, visiones y, en suma, del liderazgo y voluntad política del gobernante de turno y de la capacidad de gestión y direccionamiento estratégico de los equipos de gobierno.

Por último, esta dinámica también se refleja en los débiles sistemas de información que no permiten un seguimiento constante y a largo plazo de las acciones institucionales y de gestión de los asuntos internacionales. Sumado a esto, y más allá de los mecanismos tradicionales de la función pública, en un gran porcentaje no se evidencian procesos de control político y de rendición de cuentas particulares desde los cuales se establezcan debates propios de las dinámicas de la cooperación internacional en el nivel subnacional.

2.4. BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL: ENTRE SU VISIÓN CAPITAL Y LA APUESTA POR LA DIVERSIDAD EN LA PROYECCIÓN DE SU COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Bogotá, capital de Colombia, es una ciudad multicultural definida como el epicentro administrativo, político y económico del país. Cuenta con una extensión territorial de 1605 Km² y con una población proyectada a a 2020 de 7.743.955 de habitantes, de los cuales el 99.6% corresponde a población urbana y el 0.4% a población rural³³ (DNP, 2020a).

La Constitución política de 1991 a través de los artículos 322, 323 y 324 organizó a Bogotá como Distrito Capital unitario, descentralizado, con autonomía para la gestión territorial e intereses propios. Igualmente, facultó a sus mandatarios para la división del territorio en localidades, de acuerdo con las características sociales de sus habitantes³⁴.

Bajo esta premisa, la ciudad cuenta con facultades propias para la prestación de servicios de salud, educación, servicios públicos, infraestructura, administración de recursos, entre otros aspectos, que contribuyan a mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Bogotá se ha convertido en el punto de convergencia de ciudadanos locales y población proveniente de todo el país. Esta dinámica ha representado un reto para la administración local a lo largo del

³³ La distribución porcentual registrada representa un total de 7.715.778 de población urbana y 28.177 de población rural de acuerdo con el Censo Nacional de Población y Vivienda 2020, registrado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) en el portal de cifras *Terridata*. Disponible en: <https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/perfiles/11001>

³⁴ Bogotá se encuentra dividida en 20 localidades Usaquéen, Chapinero, Santa Fe, San Cristóbal, Usme, Tunjuelito, Bosa, Kennedy, Fontibón, Engativá, Suba, Barrios Unidos, Teusaquillo, Los Mártires, Antonio Nariño, Puente Aranda, La Candelaria, Rafael Uribe Uribe, Ciudad Bolívar y Sumapaz. Cada una de ellas liderada por un Alcalde Local nombrado por el Alcalde Mayor de la Ciudad.

tiempo, en tanto la proliferación de grupos de individuos ha aumentado considerablemente y los índices de calidad de vida de los ciudadanos se han visto fracturados.

Así las cosas, de acuerdo con la última medición realizada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), para 2018, el porcentaje de incidencia de la pobreza monetaria se estableció en el 12.4%, mientras que el porcentaje de personas en situación de pobreza multidimensional³⁵ fue de 4,3% (en la cabecera de Bogotá) y de 19,2% (en los centros poblados y rural disperso). Las mayores privaciones se concentraron en los indicadores asociados a trabajo informal, rezago escolar, bajo logro educativo, desempleo de larga duración y bajo aseguramiento en salud (DANE, 2019b).

Por su parte, el diagnóstico para Bogotá definido a través del portal de información *Terridata* del Departamento Nacional de Planeación de Colombia (DNP), deja ver que, bajo el conjunto de indicadores de bienestar, la ciudad reporta niveles menores de cumplimiento en el desempeño de indicadores de salud, educación y gobernanza, registrando alrededor de un 60% de impacto, lo que representa un reto importante para la administración local³⁶.

Bogotá Distrito Capital, establecida como régimen especial que habilita su capacidad de cumplir funciones propias, prestar los servicios a su cargo, promover el desarrollo integral de su territorio y contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes (Decreto 1421 de 1993), se encuentra liderada por el Concejo de Bogotá, el Alcalde Mayor, las Juntas Administradoras Locales (JAL), los Alcaldes y autoridades locales³⁷, así como aquellas Entidades locales que sean creadas y estructuradas por el Concejo y el Alcalde Mayor.

³⁵ De acuerdo con el DANE (2019b), “La medición del índice de pobreza multidimensional (IPM) se hace tradicionalmente de forma directa e indirecta, siguiendo la clasificación de Amartya Sen (1981). El método directo evalúa los resultados de insatisfacción (o privación) que tiene un individuo respecto a ciertas características que se consideran vitales como salud, educación, empleo, entre otras. La medición indirecta evalúa la capacidad de adquisición de bienes y servicios que tienen los hogares. Los resultados para Bogotá se concentran en la medición directa del IPM y se compone de cinco dimensiones: condiciones educativas del hogar, condiciones de la niñez y juventud, salud, trabajo, acceso a servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda”.

³⁶ El Departamento Nacional de Planeación (DNP) diseñó un tablero de control que permite visualizar el estado de los municipios con base en la última información disponible, teniendo en cuenta indicadores de resultados de bienestar agrupados en seis dimensiones: servicios públicos, educación, salud, seguridad y convivencia, ambiente y gobernanza institucional. Este ejercicio le permite a las administraciones locales hacer seguimiento a las dimensiones de calidad de vida y proceder con la toma de decisiones para implementar medidas de mejoramiento. Esta información se encuentra registrada en el Portal *Terridata* disponible en <https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/perfiles>

³⁷ El Decreto 101 de 2010 establece que, “La Alcaldía Local es una dependencia de la Secretaría Distrital de Gobierno responsable de apoyar la ejecución de las competencias asignadas a los alcaldes o alcaldesas locales.

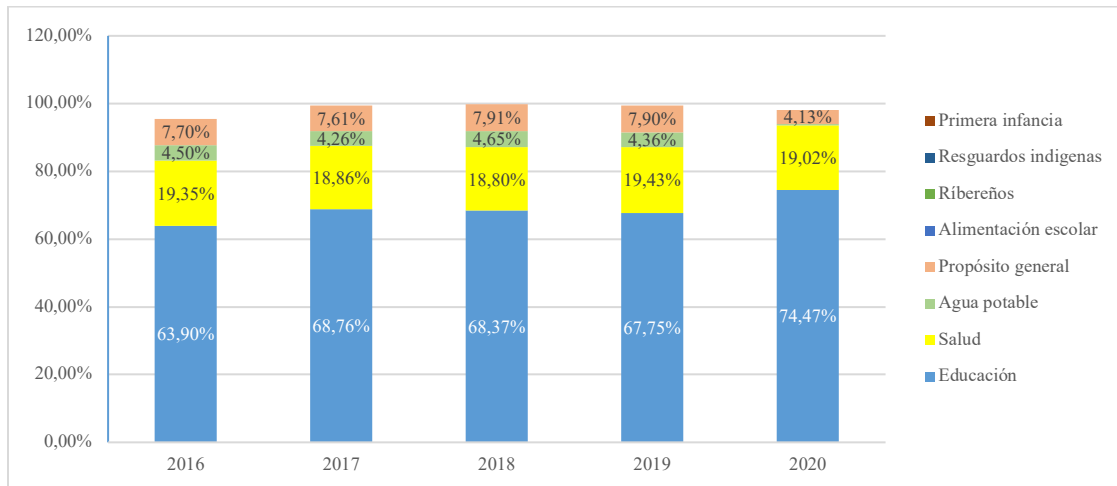
El Concejo de Bogotá es la máxima autoridad distrital que cuenta con autonomía presupuestal, financiera y administrativa; se encarga de expedir normas que promueven el desarrollo de sus habitantes y de la ciudad en general. Por su parte, el Alcalde Mayor de Bogotá es el jefe de gobierno de la ciudad y representa legal, judicial y extrajudicialmente al Distrito³⁸. Ambas estructuras locales lideran los procesos de desarrollo local enfocando sus esfuerzos y principios hacia el mejoramiento de las condiciones económicas, sociales y humanas de los ciudadanos.

Las condiciones de vida y desarrollo de Bogotá son el foco más importante dentro de la gestión local, por tanto, las administraciones gubernamentales han priorizado dentro de sus planes de desarrollo la destinación del presupuesto hacia estos sectores que promueven el mejoramiento y desempeño del desarrollo humano local. Bogotá cuenta con asignaciones presupuestarias que vienen desde el nivel nacional, mediante el Sistema General de Participaciones (SGP) y recursos propios generados a través de impuestos locales. En los últimos años (entre 2016 y 2020), el presupuesto se ha dirigido en mayor proporción hacia el sector educación, seguido de la inversión en salud, agua potable y propósitos generales.

En este sentido, deberán coordinar la acción del Distrito en las localidades y participar en la definición de las políticas de promoción y gestión del desarrollo de su territorio. Asimismo, fomentar la organización de las comunidades, la participación ciudadana en los procesos de la gestión pública, la promoción de la convivencia y la resolución de conflictos”.

³⁸ De acuerdo con el Decreto Ley 1421 de 1993, dentro de las competencias del Alcalde Mayor de Bogotá se resaltan: 1. Cumplimiento: de la constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas y los acuerdos del Concejo. 2. Orden: Conservan el orden público de la ciudad. 3. Decisión: suprimir o fusionar entidades y dependencias municipales. 4. Planes de desarrollo social y económico: presentando oportunamente al Concejo los proyectos, obras públicas, presupuesto de rentas, gastos, entre otros. Reportar la gestión: Colaborar con el Concejo para el buen desempeño de las funciones y presentar informes generales de avance. 6. Dirección: de la acción administrativa de Bogotá. 7. Gestión del Presupuesto y 8. Sanción o promulgación de acuerdos: aprobados por el Concejo objetando aquellos que considere contrarios al ordenamiento jurídico.

Figura 2: Distribución porcentual de asignaciones al Sistema General de Participaciones (SGP) en Bogotá (2016-2020)



Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP). Portal Territorial *Terridata*, (2020^a)

El gráfico anterior permite evidenciar que Bogotá ha focalizado los rubros presupuestales hacia la prestación de servicios y la satisfacción de necesidades básicas de la población, sin embargo, existen sectores que aún requieren mayores niveles de inversión y atención específica para potenciar el desarrollo local.

En correspondencia con el entorno nacional y global, es preciso reconocer que Bogotá ha venido desarrollando prácticas alternativas de gestión, que permiten complementar los esfuerzos técnicos y presupuestarios para la promoción del desarrollo. Así las cosas, los distintos mandatarios de la Ciudad han incorporado la práctica de la COD como un mecanismo que ha permitido vincular la cooperación internacional en la gestión pública local, ampliando de forma significativa, las fuentes y mecanismos de financiación de programas y proyectos.

2.4.1. Liderazgo político y motivaciones de la cooperación internacional

Los asuntos internacionales en Bogotá han sido considerados relevantes para la gestión local durante los últimos años. Si bien cada periodo de liderazgo político ha adoptado diferentes matices, es claro denotar que la ciudad se ha proyectado internacionalmente desde la voluntad manifiesta de sus mandatarios.

Aunque se puede hablar de intereses internacionales desde la administración desde la década de los noventa, en el período 2008-2012 fue cuando se materializó la voluntad política hacia los asuntos internacionales en la práctica local. La Tabla 8 visualiza un panorama en el que estos asuntos han estado presentes en los planes de gobierno de las tres administraciones objeto de estudio:

Tabla 8: Identificación de temas prioritarios relacionados con los asuntos intencionales en los Planes de Desarrollo de Bogotá (2008-2019)

Periodo	Alcalde	Plan de Desarrollo	Principios/ Objetivos/ Pilares	Ejes Estratégicos	Políticas, Programas y Proyectos	Indicadores y Metas	Mecanismos de coordinación
2008-2011	Samuel Moreno Rojas	Bogotá Positiva: para vivir mejor (Acuerdo 308 de 2008)	<p>Objetivo No. 3 Ciudad Global: construir una ciudad confiable, atractiva, con visión de futuro y competitiva, capaz de poner el crecimiento económico al servicio del desarrollo humano, sobre la base del respeto, la recuperación y preservación del ambiente y la diversidad sexual, cultural, religiosa y étnica, y la acción corresponsable entre lo público y lo privado. Una ciudad cuyo desarrollo esté basado en la capacidad de los sujetos, en la producción de conocimiento, en la generación y distribución de la riqueza y en el afianzamiento del capital social. Una ciudad con la capacidad de pensar y actuar tanto en lo global como en lo local.</p> <p>Objetivo No. 5 Descentralización: Construiremos una ciudad articulada local, distrital, nacional e internacionalmente.</p>	<p>Estrategias:</p> <ol style="list-style-type: none"> Fortalecer la actividad científica, tecnológica y de innovación para consolidar la Región Capital como una sociedad del conocimiento. Promover la inserción de la Región Capital en los mercados internacionales. 	<p>Programa Bogotá competitiva e internacional. Generar ventajas competitivas que conviertan a la ciudad y la Región Capital en un destino atractivo para la inversión y en un foco de desarrollo económico y social en el contexto nacional e internacional. Para ello, se adelantarán acciones que mejoren el clima de negocios en la ciudad en el marco de la cooperación internacional y la generación de alianzas estratégicas.</p>	<p>Cooperación para el desarrollo: Desarrollar 11 proyectos de cooperación para el desarrollo con la participación de entidades del distrito.</p> <p>Presencia Internacional de Bogotá: Promover 15 eventos para la proyección internacional de Bogotá con identidad propia.</p> <p>Idioma extranjero para población en edad de trabajar: Certificar 10.000 personas en dominio del idioma inglés B2</p>	<p>El gobierno de la ciudad fortalecerá la estrategia de cooperación internacional descentralizada, promoverá las redes de ciudades y regiones del mundo como estrategia de internacionalización de la ciudad, e identificará proyectos y programas de carácter bilateral o multilateral en los que pueda participar para lograr mayores niveles de ejecución y financiación del plan</p>
2012-2016	Gustavo Petro	Bogotá Humana (Acuerdo 489 de 2012)	<p>Eje No. 3 Una Bogotá en defensa y fortalecimiento de lo público</p>	<p>Eje 3. Bogotá que defiende y fortalece lo público promover, fortalecer y coordinar acuerdos, alianzas, cooperación e intercambios nacionales e internacionales dirigidos a</p>	<p>Programa Bogotá Humana Internacional: Promover un liderazgo estratégico de la ciudad-región en las temáticas del plan de desarrollo, mediante el diseño e implementación de una política pública distrital de internacionalización con énfasis en las</p>	<p>Posicionar 5 temas estratégicos del Plan de Desarrollo en escenarios de redes de ciudades, hermanamientos y otras dinámicas internacionales.</p>	<p>No se definen mecanismos de coordinación asociados a los asuntos internacionales</p>

				<p>mejorar las relaciones de la ciudad.</p>	<p>relaciones sur-sur, en un marco institucional que supere la dispersión, que se adapte a las nuevas dinámicas, la inclusión de la sociedad civil, y que optimice la cooperación y las alianzas público-privadas para la inversión social, que le permita posicionarse como un socio estratégico y confiable en el ámbito internacional.</p> <p>Proyectos Estratégicos:</p> <p>1. Liderazgo estratégico, cooperación integral e inversión con sentido social. Diseñar y poner en marcha una política pública de internacionalización de la ciudad orientada a la cooperación, la promoción de la inversión y el liderazgo internacional en temas estratégicos para la ciudad, potenciando las relaciones Sur-Sur y los vínculos con otras ciudades y autoridades locales, especialmente en la región latinoamericana.</p>	
--	--	--	--	---	--	--

<p>2016-2020</p>	<p>Enrique Peñalosa</p>	<p>Bogotá Mejor Para Todos (Acuerdo 645 de 2016)</p>	<p>Visión: En 2020 Bogotá estará en camino a convertirse en un referente internacional de ciudad creativa, incluyente, sostenible y feliz. La ciudad vuelve a ser referente mundial de desarrollo urbano, ecológico y equitativo. Cada ciudadano es parte integral del equipo que construye a Bogotá día a día</p>	<p>Eje transversal 2_ desarrollo económico basado en el conocimiento: se proyectará a la ciudad hacia la región, el país y el mundo, con iniciativas para la promoción de la internacionalización y la atracción de la inversión extranjera.</p> <p>Eje transversal 4: Gobierno legítimo, fortalecimiento local y eficiencia</p>	<p>(Eje 2) Programa Bogotá ciudad inteligente: El objetivo de este programa es crear lineamientos para un entorno urbano económico y social adecuado para el desarrollo de las actividades de innovación que permitan posicionar a la ciudad internacionalmente, como ciudad innovadora.</p> <p>(eje 4) Programa Gobernanza e influencia local, regional e internacional: lograr una gestión distrital orientada a fortalecer la gobernanza, a fin de mejorar la influencia de las entidades distritales en todas las instancias, sean éstas políticas, locales, ciudadanas, regionales o internacionales.</p>	<p>Eje (2): * Realizar un evento bandera de alto nivel y visibilidad nacional e internacional orientado a posicionar la ciudad como escenario privilegiado para la innovación y las industrias creativas. *Promover 4 programas que consoliden el posicionamiento internacional de la ciudad.</p> <p>Eje (4): Desarrollar cuarenta y ocho (48) oportunidades internacionales, mediante acciones de promoción y proyección e intercambio de buenas prácticas del Plan de Desarrollo para el fortalecimiento de la gobernanza local y distrital.</p>	<p>Para efectos de proyectar a la ciudad hacia la región, el país y en el exterior, la Administración Distrital desarrollará iniciativas para la coordinación y cooperación a nivel nacional y la promoción de la internacionalización de la ciudad, de igual manera los programas del presente Plan se podrán ejecutar armonizándolos con los programas del Plan Nacional de Desarrollo, a través de instrumentos como los contratos plan, y todos los demás mecanismos que permita la ley.</p>
------------------	-------------------------	--	---	--	--	--	--

Fuente: Elaboración propia a partir de Planes de Desarrollo correspondientes a cada uno de los periodos de Gobierno referidos

Los periodos de gobierno descritos anteriormente permiten evidenciar que, aunque la agenda internacional ha sido una constante en la gestión local, esta se muestra discontinua en las prioridades y enfoques adoptados por cada uno de los mandatarios.

El gobierno de Samuel Moreno dio una prioridad más acentuada a los asuntos internacionales en su plan de desarrollo. Si bien los mandatarios subsiguientes consideraron el tema internacional dentro de su agenda de planeación local, es claro que estos asuntos pierden relevancia en cuanto a su categorización dentro del plan de desarrollo. Así, Gustavo Petro no prioriza el tema como parte de un principio, objetivo o eje estratégico, por el contrario, lo dispone a nivel de un programa titulado “Bogotá Humana Internacional”, el cual hace parte de uno de los tres ejes estratégicos titulado “Bogotá que defiende y fortalece lo público”. En consistencia con esta categorización, Enrique Peñalosa mantiene el mismo nivel de importancia dentro de su plan de desarrollo mediante la definición del Programa “Gobernanza e influencia local, regional e internacional”.

En todo caso, y coincidiendo con la predominancia de los asuntos internacionales en la gestión local, estos dos últimos periodos dejan ver el posicionamiento como parte de la voluntad política de los mandatarios. Por ejemplo, para el periodo 2008-2012, la tendencia marcó una pauta con mayor enfoque de internacionalización económica y posicionamiento de la inversión y la competitividad, no obstante, el desarrollo social y la promoción de convenios y alianzas de cooperación complementaron en cierta medida la gestión internacional en este periodo.

A partir de 2012, el periodo de administración liderado por Gustavo Petro muestra un cambio en la tendencia sobre la priorización de los asuntos internacionales; mientras el periodo anterior potenció la internacionalización económica de la ciudad, este mandato se enfocó en las relaciones de cooperación sur-sur y técnica, incorporando a la sociedad civil y las alianzas público-privadas para la inversión social.

Finalmente, la administración de Enrique Peñalosa retoma nuevamente el enfoque de internacionalización de la ciudad desde los asuntos económicos, la inversión y el posicionamiento de marca ciudad, logrando mantener programas de visibilidad turística y de participación en redes internacionales y apostando por el intercambio de conocimientos y buenas prácticas como “motor de innovación y proyección para la ciudad” (Alcaldía Mayor

de Bogotá, 2018). Ahora bien, ahondando en los fines y propósitos de los asuntos internacionales en Bogotá, desde el año 2004 se empezó a construir un camino hacia la gestión de la cooperación internacional de la ciudad, que sustentó sus bases en un diagnóstico real del entorno en el que los fines de la cooperación internacional se orientaron a visibilizar lo que se tenía, lo que se hacía y lo que faltaba en la ciudad, para así “*maximizar lo que hay, coordinándolo*”³⁹. Para materializar este propósito, las diferentes administraciones han vinculado su ejercicio práctico a la definición de motivaciones que propenden por la inserción de Bogotá en escenarios globales (Tabla 9).

Tabla 9: Motivaciones de cooperación internacional en Bogotá (2008-2019)

Periodo	Alcalde	Enfoque de los asuntos internacionales	Motivaciones de la cooperación internacional	Alcance y Objetivo
2008-2011	Samuel Moreno Rojas	<ul style="list-style-type: none"> - Mayor énfasis en el crecimiento económico de la ciudad - Apuesta por la proyección económica, incluyendo la actividad científica, tecnológica y de innovación para consolidar la Región Capital - Propone el Programa Bogotá Competitiva e Internacional para promover la inversión, el desarrollo económico y social en el contexto nacional e internacional. 	Bogotá competitiva internacional	- Bogotá como destino atractivo para la inversión y foco de desarrollo económico y social en el contexto nacional e internacional
			Promover cooperación descentralizada	- Ampliar relaciones con diversos actores en el ámbito internacional, con el fin de recibir apoyo económico o técnico.
			AOD	- Fortalecer los lazos de cooperación con los países desarrollados, con el fin de mejorar el desarrollo económico y social de la ciudad.
			Alianzas Público – Privadas	- Promover articulación entre el distrito y los sectores privados, incluyendo la sociedad civil, logrando asociatividad para desarrollar acciones coordinadas de mutuo beneficio
			Bogotá cooperante	- Posicionar a Bogotá en su capacidad de ofertar experiencias y buenas prácticas nacional e internacionalmente.
2012-2016	Gustavo Petro	<ul style="list-style-type: none"> - Apuesta por el fortalecimiento de relaciones de cooperación sur-sur, para adaptarse a las nuevas dinámicas, promover la inclusión de la sociedad civil y optimizar la cooperación y las alianzas público-privadas para la inversión social. - Bogotá se concibe como un socio estratégico internacional. 	Diplomacia de Ciudades	- Promover interrelaciones e interconexiones de Bogotá con sus pares en el mundo.
			Bogotá como socio estratégico	- Mostrar a la ciudad, como socio estratégico en diferentes temas.
			Marketing territorial	- Diseño e implementación de estrategias de marketing de ciudad y de inclusión de los bogotanos en exterior. - Creación de una marca de ciudad y consolidación del Comité de Mercadeo de Ciudad
			Participación en escenarios internacionales	- Suscripción de convenios y/o acuerdos de cooperación
2016-2020	Enrique Peñalosa	Se busca proyectar la Ciudad al mundo con iniciativas para la promoción de la internacionalización y la atracción de la inversión extranjera y como un escenario de intercambio y aprovechamiento de las mejores prácticas identificadas internacionalmente	Participación ciudadana incidente	- Formación de ciudadanos, participación en cursos cortos y virtuales, intercambio de experiencias
			Apropiación de buenas prácticas Desarrollo económico de la ciudad	- Identificar y compartir buenas prácticas internacionales con apropiación de las acciones por parte de la ciudadanía - Aprendizaje de experiencias de aquellos que hayan hecho algo similar - Promover Iniciativas para la internacionalización y la atracción de la inversión extranjera

Fuente: Elaboración propia a partir de Planes de Desarrollo, Planes de Inversión Plurianual, Decretos Distritales, informes de balance, gestión y documentos adicionales correspondientes a cada uno de los periodos de Gobierno referidos

³⁹ Esta fue una de las apreciaciones de uno de los entrevistados.

Mas allá de estos periodos de gobierno, es importante resaltar que a partir del año 2004 se evidencian diversas motivaciones del gobierno de turno mediante la elaboración de un mapeo de la cooperación nacional e internacional para la identificación de actores estatales e internacionales, que permitieran trabajar de forma articulada por las necesidades de la ciudad, identificando también, aquellos temas huérfanos que requerían mayores niveles de intervención. Como complemento a este ejercicio, la administración orientó sus esfuerzos a los procesos de georreferenciación de las zonas con mayores niveles de vulnerabilidad, permitiendo así un direccionamiento de la cooperación en la ciudad hacia la coordinación y la integración de futuras intervenciones efectivas en el territorio.

Este proceso incipiente de articulación entre actores derivó en la creación de la Red Distrital de Cooperación para el Desarrollo, con miras a promover la interacción de las entidades distritales y demás actores internacionales para organizar la gestión de proyectos de cooperación internacional logrando mayor eficiencia. Así las cosas, algunos exfuncionarios entrevistados manifestaron que, durante este periodo de gestión, “solo con saber cuántos actores existían, dónde estaban, cuánta plata se disponía, para qué sectores y cómo se coordinaban entre sí, solo con hacer eso, la dinámica de la ciudad cambiaría”.

Algunos principios de orientación de los asuntos internacionales en este periodo se enfocaron fundamentalmente en la participación de la ciudad en redes de gobiernos regionales, el desarrollo de la agenda internacional de la ciudad, la promoción de relaciones comerciales, la atracción de inversión y turismo (Secretaría Distrital de Planeación, 2008).

Retomando los periodo de gobierno objeto de estudio, la cooperación internacional durante el periodo 2008-2011 se ve enmarcada en un esquema que trasciende al modelo tradicional de la ayuda, incorporando nuevas visiones de posicionamiento global, orientadas al intercambio de experiencias y transferencia de buenas prácticas; no obstante, es preciso denotar que el desarrollo comercial y la promoción de la ciudad se convierten en elementos de internacionalización con relevancia económica prioritaria.

Es importante mencionar que el modelo tradicional de la ayuda se mantiene latente en este periodo de gobierno, en tanto la búsqueda de recursos de AOD se convierte en una motivación articulada con los principios del Consenso de Washington y las nuevas dinámicas

de cooperación para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio como agenda internacional de desarrollo del momento⁴⁰ (Secretaría Distrital de Planeación, 2008).

La tendencia general a lo largo del estudio detallado de los periodos de gobierno, deja ver que el liderazgo político de todos los alcaldes posiciona a la ciudad como un actor capaz de insertarse en el escenario internacional, mediante sus propios esquemas de oferta y demanda de cooperación, diversificando dinámicas y potenciando acciones que priorizan el protagonismo de la ciudad y su articulación con el Estado y el sistema internacional de ayuda.

En todo caso, el liderazgo político en Bogotá viene dado no solo por las motivaciones, visiones y aspiraciones de estos mandatarios sino, además, por la condición de capital, que exige a los alcaldes de la ciudad adaptarse al entorno político y social y a las dinámicas mundiales que requieren mayor presencia y protagonismo en el sistema global de ciudades.

Es interesante observar que la cooperación internacional durante el periodo 2012-2016 refleja una inminente alineación con las transformaciones de la agenda internacional, a partir de la priorización de nuevas dinámicas en la gestión de cooperación (la diplomacia de ciudades y el papel de Bogotá como socio estratégico y no receptor de ayuda) así como la implementación de nuevas modalidades de CSS y COD, en la que se demuestra que los territorios han empoderado acciones y principios para potenciar sus fortalezas y promover el desarrollo desde su propias capacidades y recursos.

Por su parte, el periodo de mandato de Enrique Peñalosa simplifica la relevancia de los asuntos internacionales, reduciendo el enfoque a la atracción de inversión extranjera y el intercambio de buenas prácticas, dejando de lado los avances promovidos desde los periodos anteriores.

Como parece lógico, las motivaciones antes descritas, son premisas respaldadas desde los intereses plasmados en los respectivos Planes de Desarrollo, los cuales han mantenido una

⁴⁰ En septiembre de 2000, sobre la base de una década de conferencias y cumbres de las Naciones Unidas sin precedentes, los líderes del mundo se reunieron en la sede en Nueva York para adoptar la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas. Gracias a la Declaración, los países asumieron el compromiso en una nueva alianza mundial para reducir la pobreza extrema y se estableció una serie de ocho objetivos, con plazo límite de 2015, conocidos como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Los ODM se definieron como la agenda internacional de Desarrollo que todos los actores, comprometidos voluntariamente, debían alcanzar a 2015 (PNUD, *s.f.*).

tendencia hacia la incorporación de los asuntos internacionales en la agenda de gestión local, sin ser necesariamente consistentes entre los distintos periodos.

Al respecto, un elemento que también puede ser considerado en el análisis motivacional de los mandatarios de turno está relacionado con su corriente ideológica y su influencia en las dinámicas institucionales de la cooperación internacional. Aunque esto no parece concluyente, la afinidad política puede marcar algunas pautas en las motivaciones y en la manera de orientar las iniciativas de cooperación internacional, lo que representa una continuidad, o no, de las acciones institucionales. En el caso de Bogotá, se observan algunos ejemplos: primero, Luis Eduardo Garzón alcalde de la ciudad 2004-2008 quien pertenecía al partido político Polo Democrático Alternativo, inició un proceso de fortalecimiento institucional en materia de cooperación internacional. Posteriormente, su sucesor Samuel Moreno (2008-2011), del mismo partido, continuó con la ruta institucional que había iniciado su antecesor. Por su parte, Gustavo Petro, alcalde por el movimiento Progresistas, quien tenía una afinidad política con los dos anteriores mandatarios, mantuvo en un gran porcentaje al equipo de trabajo anterior y evidenció claramente su corriente de izquierda que reflejaba sus motivaciones en la cooperación con un perfil focalizado en la diplomacia de ciudad con pares ideológicamente homólogos de América Latina y el Caribe. Enrique Peñalosa (2016-2019), alcalde por el partido Cambio Radical, de tinte liberal, focaliza las acciones internacionales hacia la atracción de inversión extranjera y el intercambio de buenas prácticas, dejando de lado los avances promovidos desde los periodos anteriores.

Si bien cada uno de los periodos enunciados destaca una coherencia entre la planeación de estrategias de cooperación internacional junto con sus motivaciones manifiestas, cabe resaltar que en materia de rendición de cuentas se evidencia en primera instancia, el cumplimiento de un mecanismo tradicional de información amparado bajo el Acuerdo 438 de 2010, mediante el cual se reglamenta la emisión de informes de gestión y ejecución de recursos de cooperación internacional del Distrito.

Este mecanismo de transparencia en la información sobre cooperación internacional en Bogotá ha permitido visibilizar impactos sobre las líneas de acción prioritarias, acuerdos de

cooperación, fuentes y mapeo de recursos, participación en redes internacionales, identificación de lecciones aprendidas y pasos a seguir en esta materia⁴¹.

Así las cosas, los tres periodos de estudio han cumplido a satisfacción con dicho mandato distrital, no obstante, se han visto limitados en la promoción de mecanismos alternativos para la rendición de cuentas, pues no se rescatan otros esquemas que promuevan el reconocimiento de impactos derivados de la gestión de cooperación internacional en Bogotá.

En el sentido estricto de la asignación de recursos humanos internos para la gestión de cooperación internacional en el distrito, es importante reconocer que desde el nivel nacional, existe un mandato orientado al registro y publicación de los contratos suscritos por cada una de las dependencias que conforman el sistema nacional de gestión pública, esto a través de la herramienta virtual titulada SECOP (Sistema Electrónico de Contratación Pública), en el cual se pueden consultar, entre otros, los contratos de prestación de servicios de personal para desempeñar funciones en la Dirección de Relaciones Internacionales de la Alcaldía de Bogotá⁴².

Vale la pena destacar que en la actualidad existe un mecanismo de socialización de información titulado *Así vamos, rendición de cuentas internacional*, el cual se encuentra publicado en la página web de la Alcaldía de Bogotá. Allí se presenta información sistematizada en artículos y noticias que resumen resultados, lecciones aprendidas, videos, noticias internacionales, entre otros esquemas que contribuyen al conocimiento y avance de acciones en materia internacional de la Ciudad⁴³.

Concluyendo este apartado, parece clara la inserción internacional exitosa de la ciudad desde el liderazgo político de sus gobernantes. Es evidente que ha existido un esfuerzo notable por la generación de estrategias orientadas a la consolidación de una agenda internacional, que propende por transformar la visión tradicional de la ayuda enfocada en flujos de recursos

⁴¹ Los informes de Gestión y Ejecución de Recursos de Cooperación del Distrito Capital se encuentran disponibles en la página web de la Alcaldía de Bogotá, en correspondencia con su respectiva vigencia anual. Consultar en <http://www.sdp.gov.co/gestion-socioeconomica/integracion-regional-y-nacional/seguimiento>

⁴² El SECOP es una plataforma mediante la cual las entidades que contratan con cargo a recursos públicos publican los Documentos del Proceso. A través del módulo SECOP II es posible gestionar en línea todos los Procesos de Contratación, con cuentas para entidades y proveedores; y vista pública para cualquier tercero interesado en hacer seguimiento a la contratación pública. Información disponible en: <https://www.colombiacompra.gov.co/colombia-compra/secop>

⁴³ Para mayor información consultar <https://bogota.gov.co/internacional>

para financiación de proyectos, hacia la adaptación y apropiación las nuevas modalidades de gestión como la COD y la CSS.

En esta dirección han confluído el conjunto de gobernantes, sus ideas, motivaciones fines y propósitos; sin embargo, y a pesar de los esfuerzos por la priorización de una agenda internacional para Bogotá, es claro que los temas internacionales han estado presentes a lo largo del tiempo, pero adaptados a las visiones del mandatario de turno, es decir, Bogotá se ha enfrentado a un liderazgo en asuntos internacionales constante, pero discontinuo, que no ha promovido la articulación entre los objetivos de un mandatario y otro.

Hoy por hoy no se logra evidenciar una estrategia de cooperación que se asemeje a una “política de ciudad” que proponga objetivos de corto, mediano y largo plazo, pues es evidente que “lo internacional” ha sido un asunto de interés político para los alcaldes y sus equipos de gobierno, con miras a la consolidación de un proceso de institucionalización en torno a los fines y motivaciones que cada uno priorizó.

El caso de Bogotá ha permitido evidenciar la voluntad manifiesta de una ciudad que incorpora los asuntos internacionales, pero que carece de continuidad en las visiones y prioridades temáticas, por tanto, las iniciativas continúan atadas a sus gobernantes locales y no a iniciativas sostenibles. Esta dinámica deriva igualmente en la ausencia de una estrategia clara de internacionalización de la ciudad que no permite definir con claridad sus potencialidades e intereses de proyección al exterior.

2.4.2. Estructura organizacional para el ejercicio de la cooperación internacional

Aunque Bogotá se convierte en un caso que representa el ejercicio efectivo de la cooperación internacional y su institucionalidad, los diferentes periodos de gobierno han diseñado diferentes estructuras, modalidades de gestión y enfoques que responden a una serie de patrones internacionales que han permitido homogenizar la práctica internacional, pero con diversas prioridades plasmadas en los instrumentos de planificación y gestión propuestos por cada uno de los alcaldes y sus equipos de gobierno.

Las estructuras institucionales para la gestión de los asuntos internacionales han sido de interés prioritario en los periodos de gobierno 2008 a 2019, en tanto se han mantenido mediante decretos oficiales distritales, han contado con presupuesto para su sostenimiento y ejecución y han evolucionado hasta consolidarse en la Dirección Distrital de Relaciones

Internacionales, que si bien ha modificado su nivel jerárquico al interior de la Alcaldía, continúa siendo el epicentro de diseño y puesta en marcha de políticas y estrategias que materializan los intereses de cooperación internacional e internacionalización en Bogotá.

De acuerdo con el Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD), desde el Plan de Desarrollo “Bogotá sin Indiferencia” 2004-2007 en su política general “Integración Internacional”, se proyectó la creación de una estructura administrativa para el Distrito, bajo la función de orientar y ejecutar la política y los programas de relaciones internacionales (DAPD, 2005). Esta estructura organizacional se materializó durante la gestión local mediante el Acuerdo 257 de 2006, por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos de las Entidades de Bogotá, Distrito Capital. Mediante este acuerdo, fueron asignadas funciones de manejo de asuntos internacionales, a la Secretaría de Planeación, Secretaría Distrital de Desarrollo Económico y Secretaría de Hacienda (Consejo de Bogotá, 2006).

Sumado a ello, el gobierno Distrital impulsó la creación de “Invest in Bogotá” y la Red Distrital de Cooperación para el Desarrollo. Esta administración estableció los asuntos internacionales como un tema prioritario orientado a la participación de la ciudad en escenarios de posicionamiento internacional, gestión de recursos económicos para la financiación de proyectos y organización de la estructura que administra localmente la estrategia propia de cooperación y proyección institucional, desde las políticas locales y la institucionalización de los procesos.

Manteniendo la tendencia para institucionalizar la coordinación de los asuntos internacionales, el periodo liderado por el alcalde Samuel Moreno dio paso a la creación de la Dirección Distrital de Relaciones Internacionales (DDRI), mediante Decreto Distrital No. 163 de 2008, a través del cual se asignó a esta nueva estructura las funciones de dirección, coordinación y ejecución de actividades para la gestión en materia de relaciones, proyección y estrategia internacional. De la mano con esta nueva dinámica institucional, se establecen las directrices para regular la política pública de cooperación internacional de la Ciudad⁴⁴

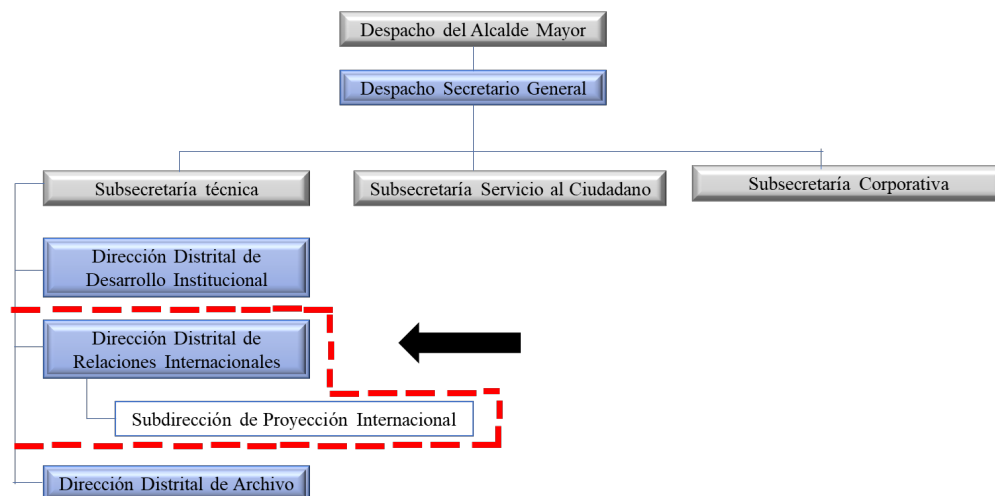
⁴⁴ Mediante Acuerdo 349 de 2008, se establecen las líneas básicas para que la Administración Distrital expida la política pública de Cooperación Internacional de Bogotá D.C., tendrán un enfoque de derechos y Desarrollo Humano, basados en los siguientes principios, sin perjuicio de los ya consagrados en la declaración de París de 2005: Desarrollo, participación, transparencia, autonomía, coordinación, corresponsabilidad, sostenibilidad, acción sin daños, información.

priorizando perspectivas sectoriales, grupos poblacionales y territoriales, a partir de dos dimensiones de acción: institucional y ciudadana.

De la misma manera, la Alcaldía Mayor de Bogotá bajo el mandato de Gustavo Petro (2012-2015), respaldó la institucionalidad de la cooperación internacional a través de la validación y apoyo a las acciones desarrolladas por la Dirección Distrital de Relaciones Internacionales, entre las que se destaca la formulación de la Estrategia de Cooperación Internacional de Bogotá 2012–2016. Durante el mandato de Enrique Peñalosa se modificó la estructura organizacional de la Secretaría General de la Alcaldía de Bogotá (Decreto 425 de 2016) y por tanto, la Dirección Distrital de Relaciones Internacionales pasa a ser parte de la Subsecretaría técnica de la Secretaría General, se elimina la subdirección de asuntos internacionales y se mantiene la subdirección de proyección internacional (Grandas, 2019).

Tras la reforma realizada en la Dirección de Relaciones Internacionales, el organigrama se estructuró de la siguiente manera, siendo la DDRI la dependencia encargada de gestionar y coordinar los asuntos internacionales de la ciudad a través del diseño y promoción de políticas y estrategias, para el fortalecimiento de las relaciones internacionales de Bogotá con otras ciudades, países y organizaciones del ámbito internacional (Figura 3).

Figura 3: Estructura organizacional de los asuntos internacionales de Bogotá (2019)



Fuente: Elaboración propia a partir de informe de gestión y resultados de la Secretaría General. Alcaldía Mayor de Bogotá 2016.

Tal y como se evidencia en la estructura anterior, la DDRI adscrita a la Subsecretaría Técnica de la Secretaría General lidera las directrices públicas de internacionalización para dar coherencia a las relaciones internacionales de la ciudad. De acuerdo con algunas entrevistas a funcionarios de la dirección en el periodo 2012-2016, la Dirección se encarga de articular a las demás entidades distritales para que los proyectos o potenciales proyectos se materialicen de acuerdo con las líneas de trabajo priorizadas, los intereses, el Plan de Desarrollo, la capacidad institucional etc.

En términos generales cada entidad que conforma el Distrito (más de 50 entidades) tiene la autonomía de actuar para conseguir y ofertar cooperación internacional; sin embargo, la DDRI se enfoca en dar orientación, recomendaciones técnicas, asistencia técnica, acompañamiento estratégico para concretar esfuerzos efectivos que beneficien a la ciudad.

Es importante mencionar que, de acuerdo con algunas percepciones, la evolución institucional en materia de asuntos internacionales que ha tenido Bogotá ha derivado en capacidad técnica fortalecida; Bogotá es una ciudad que ha realizado bien este proceso, por tanto, se ha convertido en un referente para muchas ciudades de la región y del mundo.

Entre otras fortalezas se destaca la capacidad y la voluntad de compartir al exterior lo que se hace bien, gracias a la entera disposición del personal institucional y de las buenas prácticas adelantadas que puedan ser transferidas físicamente. Es claro que hay cierta robustez que permite aspirar a esquemas de cooperación sólidos.

A pesar de los importantes logros desde la institucionalidad, es claro reconocer que la evolución de la estructura organizacional presenta discontinuidad entre los periodos de mandato, debido a la rotación constante de personal y la variación en los intereses definidos, por tanto, la institucionalidad ha tenido que adaptarse a las funciones y directrices determinadas por el mandatario de turno. El ejercicio detallado sobre las transformaciones institucionales se constata a continuación en la Tabla 10:

Tabla 10: Evolución de la estructura institucional de la cooperación internacional en Bogotá (2004-2019)

Periodo	Alcalde	Estructura Institucional Para Cooperación y Asuntos Internacionales	Reglamentación	Función
2004-2007	Luis Eduardo Garzón	Secretaría Distrital de Planeación (SDP)	Acuerdo 257 de 2006 (Artículo 73, literal e y m)	- Coordinar y articular de la cooperación nacional e internacional que gestionen los organismos y entidades del Distrito Capital.
		Dirección de Integración Regional, Nacional e Internacional	Decreto 550 de 2006 (creación de la SDP)	Promover políticas y estrategias de cooperación internacional para la cooperación técnica y financiera no reembolsable, así como la de coordinar la integración de Bogotá a redes de ciudades nacionales o internacionales y la participación en la promoción internacional de Bogotá, entre otras
		Secretaría Distrital de Desarrollo Económico (SDE)	Acuerdo 257 de 2006 (Artículo 78, literales b. y o.) Decreto 552 de 2006 (creación de la SDE)	- Liderar la política de competitividad regional, la internacionalización de las actividades económicas, las relaciones estratégicas entre los sectores público y privado y la asociatividad de las distintas unidades productivas. - Coordinar con la Secretaría General, la implementación de las estrategias de cooperación y asistencia técnica de carácter internacional dirigidas a mejorar los niveles de competitividad y la generación de economías de escala.
		Instituto para la Economía Social - IPES	Acuerdo 257 de 2006 (Artículo 79, literal b.) Decreto Distrital 552 de 2006 (Creación del IPES)	- Gestionar la consecución de recursos con entidades públicas, empresas privadas, fundaciones u ONG nacionales e internacionales para ampliar la capacidad de gestión de la entidad y fortalecer la ejecución de los programas y proyectos.
		Secretaría de Hacienda (SDH)	Decreto 545 de 2006 (Creación de la SDH, Artículo 7)	Oficina de Banca Multilateral y Cooperación. - Asesorar al Secretario de Hacienda Distrital en la coordinación general de Proyectos de Inversiones de la Banca Multilateral y Organismos de Cooperación, Fortalecimiento y Apoyo a proyectos de impacto Distrital. - Dirigir, coordinar, supervisar y garantizar la debida ejecución de los proyectos y la utilización de los recursos de financiamiento provenientes de Organismos Multilaterales y de otras entidades y organismos. - Ejercer los controles necesarios para que los recursos de financiamiento provenientes de Organismos Multilaterales y/o de contrapartida aplicados a los proyectos, sean utilizados de acuerdo con los fines para los cuales fueron asignados.
		Invest in Bogotá	Acuerdo Distrital No. 210 del 30 de mayo de 2006	La Alcaldía Mayor y la Cámara de Comercio de Bogotá (CCB), decidieron crear un vehículo especial para la promoción de la inversión: Invest in Bogotá. El Concejo de Bogotá autorizó al Alcalde Mayor a asociarse con la Cámara de Comercio de Bogotá para crear la Corporación para el desarrollo y la productividad Bogotá Región, también denominada Bogotá Región Dinámica. Por decisión de la Junta

				Directiva de la Corporación, los esfuerzos iniciales se enfocan exclusivamente en el programa de promoción de inversiones. Por esta razón, mientras la Corporación no desarrolle otros programas de desarrollo económico local, se conocerá con el nombre de Invest in Bogotá.
2008-2012	Samuel Moreno	Dirección Distrital de Relaciones Internacionales, Subdirección de Asuntos Internacionales y Subdirección de Proyección Internacional dependientes de la Secretaría General	Decreto Distrital No. 163 de 2008 (junio)	Se ajusta la estructura interna y funcional de la Secretaría General, mediante la creación de una Dirección Distrital de Relaciones Internacionales, una Subdirección de Asuntos Internacionales y una Subdirección de Proyección Internacional, para la dirección, coordinación y ejecución de las actividades para la gestión que en materia de relaciones, proyección y estrategia internacional requiera el Despacho del Alcalde Mayor de Bogotá D.C.
		Directrices para regular la Política Pública de Cooperación Internacional de Bogotá D.C.	Acuerdo 349 de 2008 Concejo de Bogotá D.C.	Se establecen lineamientos para que la administración distrital regule la Política Pública de Cooperación Internacional de Bogotá D.C. Las líneas básicas para que la Administración Distrital expida la política pública de Cooperación Internacional de Bogotá D.C., tendrán un enfoque de derechos y Desarrollo Humano, basados en los siguientes principios, sin perjuicio de los ya consagrados en la declaración de París de 2005: Desarrollo, participación, transparencia, autonomía, coordinación, corresponsabilidad, sostenibilidad, acción sin daño e información.
2012-2015	Gustavo Petro	Respaldo a la institucionalidad de la cooperación internacional, mediante el reconocimiento y apoyo a la Dirección Distrital de Relaciones Internacionales. Procede a la formulación de la Estrategia de Cooperación Internacional de Bogotá 2012-2016.		
2016-2020	Enrique Peñalosa	Se modifica la estructura organizacional y la Dirección Distrital de Relaciones Internacionales pasa a ser parte de la subsecretaría técnica de la Secretaría general y se elimina la Subdirección de Asuntos Internacionales, manteniéndose la Subdirección de Proyección Internacional.	Decreto Distrital No. 425 de 2016 (octubre)	Fortalecer y diversificar los vínculos de cooperación del Distrito Capital con gobiernos locales, nacionales, redes de ciudades, organismos internacionales. Liderar y coordinar el accionar internacional de la Alcaldía Mayor para el posicionamiento de la ciudad. Brindar direccionamiento estratégico. Planear, ejecutar y promover las acciones internacionales de la ciudad de Bogotá. Organizar y coordinar las giras internacionales oficiales del gabinete de la Alcaldía Mayor de Bogotá. Identificar las prioridades y oportunidades que definirán la cooperación que reciba el Distrito Capital, entre otras.

Fuente: Elaboración propia a partir de normativa decretada en cada uno de los periodos de mandato referidos.

De las transformaciones en la estructura institucional anteriormente descrita se resalta que, a pesar de su evolución, la línea de mando sigue muy vinculada a la Secretaría General, evidenciándose una pérdida de jerarquía con el Decreto Distrital 425 en el cual la Dirección Distrital de Relaciones Internacionales pasa a ser parte de la subsecretaría técnica de la Secretaría general.

Ahora bien, de la mano de los cambios en la estructura organizacional en materia de asuntos internacionales y, como una manera de interpretar la institucionalidad desde las reglas informales y un sistema de símbolos, Bogotá avanzó en dos ejercicios importantes para su posicionamiento internacional: el primero, a través de la definición de una marca ciudad como una estrategia de mercadeo que no estaría atada a los cambios de administración y que tenía como uno de sus objetivos “posicionar a Bogotá internacionalmente y convertirla en una ciudad atractiva para inversión, turismo y talento” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2019)⁴⁵ (ver anexo 3).

Así mismo, durante la administración de Gustavo Petro, se definió un logo específico de “Bogotá Global” para identificar la proyección internacional de la ciudad, símbolo que fue eliminado en la siguiente administración (ver anexo 3).

Ahora bien, la configuración de la estructura institucional descrita en el cuadro anterior ha llevado a la vinculación de funcionarios para poner en marcha acciones priorizadas en materia de asuntos internacionales, promoviendo el intercambio de conocimiento entre las dependencias involucradas y demás instituciones locales e internacionales, con el fin de complementar los intereses de desarrollo e involucramiento internacional priorizado por la ciudad.

Esta aproximación sobre la institucionalización y el equipo humano de trabajo asignado a los asuntos internacionales en el marco de la gestión, deja ver que desde el año 2007 se ha destinado personal para materializar los propósitos y llevar a cabo la agenda propuesta desde los respectivos planes de desarrollo.

⁴⁵ La marca ciudad fue seleccionada en el año 2010 a través de un concurso en el cual participaron 8 firmas y ha venido siendo utilizada desde entonces. Sin embargo, solo hasta 2019, mediante Acuerdo 744 el Concejo de Bogotá aprueba los lineamientos para su uso (Consejo de Bogotá, 2019).

De acuerdo con algunas de las entrevistas realizadas a ex funcionarios, se evidencia que tras la última reforma realizada en la DDRI se asignó una planta laboral de 13 personas incluyendo el equipo directivo, complementada con la contratación de personal por servicios determinados para la ejecución puntual de las metas de los proyectos de inversión del Plan de Desarrollo.

El equipo de trabajo de la DDRI cuenta con diferentes perfiles de formación enmarcados en disciplinas diversas, bajo el entendido de que es necesario acompañar procesos de las entidades del distrito que apuntan a diferentes temáticas. En general la mayoría de los profesionales son politólogos, internacionalistas, abogados, economistas y comunicadores sociales.

Es importante resaltar que uno de los requerimientos para hacer parte de la dirección implica contar con experiencia previa en temas de cooperación internacional. Adicionalmente, el personal administrativo transversal debe contar con experiencia en contratación estatal. Todos los perfiles requeridos exigen cierto número de años de experiencia específica más allá de la profesión y de los títulos universitarios. Se valora el conocimiento de idiomas.

Con esto se logra concluir que la tendencia en la contratación de personal se orienta a la vinculación de perfiles que han tenido relación directa con la misión y alcance propio en el manejo de los asuntos internacionales. Es claro denotar que la tecnificación del personal asociado a la Dirección ha sido una prioridad y, por tanto, el talento humano contribuye a fortalecer la gestión.

Llama la atención que las apreciaciones recolectadas en algunas de las entrevistas realizadas a ex funcionarios, dejan ver que la DDRI cuenta con personal que resulta insuficiente para la creciente demanda de procesos internacionales en las diferentes entidades distritales, por tanto, se establece como una oportunidad de mejora, la necesidad de contratar personas que puedan desempeñarse como “enlaces” de la dirección para las entidades que conforman el distrito, de esta manera se puede consolidar, en mayor medida, la institucionalidad de los asuntos internacionales de Bogotá.

Se evidencia, por ejemplo, que el personal no es suficiente para acompañar procesos como la estructuración de proyectos, o la gestión particular de convocatorias y recursos, solamente se destina una función de acompañamiento general en cada proceso. Lo anterior, se articula

con la necesidad de proponer mayor número de posiciones de carácter indefinido, para que las personas asignadas a los cargos puedan concursar por ellos, desde su formación y experiencia, garantizando la continuidad y sostenibilidad de los procesos independientemente del mandatario de turno.

Si bien, durante los últimos años los asuntos internacionales de Bogotá se han liderado desde una estructura organizacional sostenible, es importante resaltar que los mandatarios también han apropiado planes de inversión que permiten atender los temas internacionales en la práctica, mediante la definición de rubros presupuestarios que contribuyen a dar cumplimiento a los principios de acción de sus estructuras institucionales y de los documentos programáticos establecidos para tal fin.

En este sentido, los Planes de Desarrollo definidos por cada uno de los mandatarios, han incorporado acciones puntuales asociadas a temas internacionales, las cuales se encuentran directamente vinculadas con Planes Plurianuales de Inversión, que representan el presupuesto asignado para las acciones priorizadas. La categorización de los asuntos internacionales al interior de los planes de desarrollo ha sido priorizada por los mandatarios en diferente nivel; mientras Samuel Moreno (2008) define el tema internacional como un principio y un eje estratégico del plan de desarrollo, Gustavo Petro (2012) y Enrique Peñalosa (2015) disminuyen la relevancia del tema, estructurando sus iniciativas internacionales en el marco de uno de los programas, que hacen parte de los grandes ejes estratégicos.

Así las cosas, la Tabla 11 señala la diferencia neta y porcentual de presupuesto asignado a los componentes que incorporan las respectivas líneas orientadas al ejercicio de los asuntos internacionales.

Tabla 11: Vinculación de los asuntos internacionales y de cooperación internacional en los Planes de Desarrollo (2008-2019)

periodo	Alcalde	Componente del plan de desarrollo que vincula los asuntos internacionales	Inversión para el componente	Nombre del programa o proyecto dentro del componente	Inversión para el programa o proyecto	Porcentaje de inversión del programa o proyecto sobre la inversión total del componente
2008-2011	Samuel Moreno Rojas	Objetivo Ciudad Global	\$ 550.740	Bogotá competitiva internacional	\$ 89.000	16,2%
2012-2016	Gustavo Petro	Eje: Una Bogotá que defiende y fortalece lo público	\$ 3.349.621	Programa Bogotá Humana internacional	\$ 6.250	0,19%
2016-2020	Enrique Peñalosa	Eje Transversal Gobierno legítimo, fortalecimiento local y eficiencia	\$ 3.106.080	Programa Gobernanza e influencia local, regional e internacional	\$ 766.034	24,7%

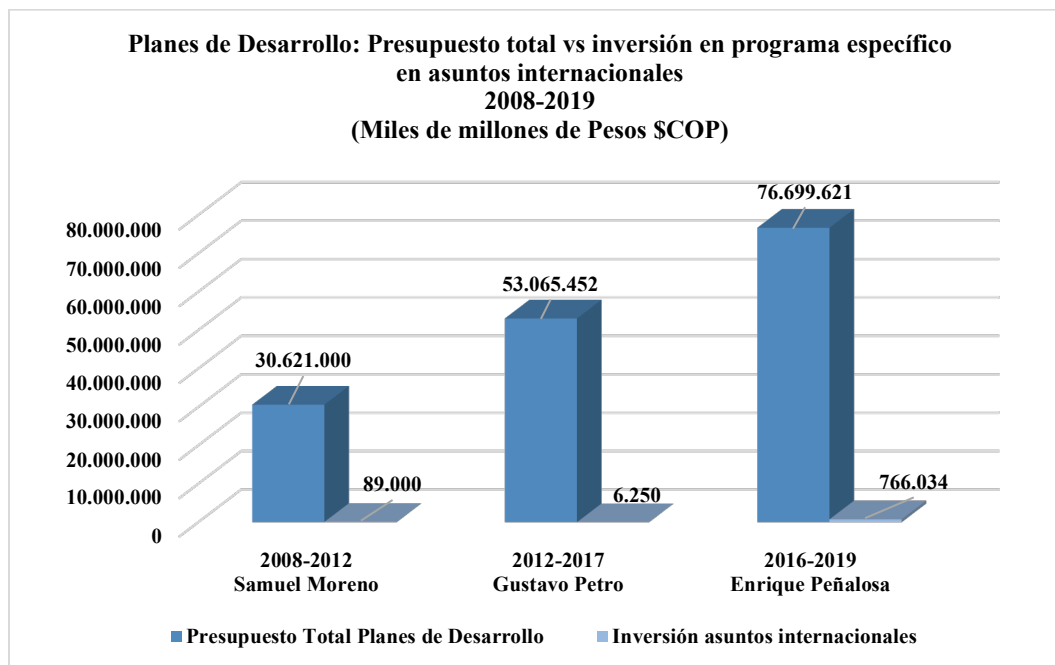
Fuente: Elaboración propia a partir de Planes de Inversión Plurianual definidos en los Planes de Desarrollo

La información registrada en la tabla anterior también refleja una relativa discontinuidad en el total de inversión destinado a los componentes que involucran los asuntos internacionales. Si bien en 2008 se prioriza el componente de asuntos internacionales desde un objetivo, la diferencia en la asignación presupuestal frente a las dos administraciones siguientes es bastante notoria con una destinación presupuestal que no alcanza a compararse.

Esta dinámica de comportamiento en la inversión permite reafirmar la discontinuidad en las prioridades de acción e inversión entre un periodo de gobierno y otro, lo cual se relaciona nuevamente con la ausencia de una política pública que otorgue relevancia a los asuntos internacionales de forma constante y sostenible en el tiempo.

Ahora bien, cuando se revisa el valor de la inversión asignado a los asuntos internacionales sobre el valor total de inversión del plan de desarrollo, se concluye que existe una baja priorización en la inversión total de los planes de desarrollo de estos asuntos. (Figura 4).

Figura 4: Planes de Desarrollo. Presupuesto total vs. inversión en programas específicos en asuntos internacionales 2008-2019 (Miles de millones de pesos \$COP)



Porcentaje de la inversión en asuntos internacionales sobre el total de presupuesto del Plan de Desarrollo		
Samuel Moreno (2008-2012)	Gustavo Petro (2012-2016)	Enrique Peñalosa (2016-2019)
0,3%	0,01%	0,99% ⁴⁶

Fuente: Elaboración propia a partir de Planes de Inversión Plurianual definidos en los Planes de Desarrollo

De esta manera, mientras el presupuesto global de los Planes de Desarrollo de Bogotá crece a lo largo de los periodos, el rubro asignado para un programa concreto que involucra los temas internacionales se mantiene constante con porcentajes muy bajos.

Es importante resaltar que el periodo 2008-2012 liderado por el alcalde Samuel Moreno, registra un porcentaje importante de inversión destinados a temas internacionales, lo cual puede relacionarse directamente con el fortalecimiento de la coordinación de los asuntos

⁴⁶ El porcentaje en este caso no es concluyente en razón a que, durante esta administración, no se contempla un programa específico para los asuntos internacionales. El Programa “Gobernanza e influencia local, regional e internacional” incluye otros temas adicionales a lo internacional por lo cual el porcentaje es mayor.

internacionales mediante la creación de la *Dirección Distrital de Relaciones Internacionales* como impulso a la solidez institucional.

Más allá de las estructuras institucionales consolidadas y los planes de inversión definidos en los últimos doce años, es importante mencionar los mecanismos de coordinación que paralelamente han contribuido a la gestión de los asuntos internacionales de la ciudad.

Desde el año 2005, el distrito capital ha promovido el fortalecimiento de su capacidad institucional mediante la promoción de un esquema que complemente la labor de las estructuras institucionales definidas para tales fines, por tanto, bajo el mandato de Luis Eduardo Garzón se consolidó la *Red Distrital de Cooperación para el Desarrollo -RDCD*⁴⁷, liderada por la Alcaldía Mayor de Bogotá, la cual propendió por facilitar la articulación y las relaciones de las entidades distritales y otros actores internacionales para establecer lineamientos y priorizar proyectos e iniciativas de cooperación (Grandas, 2019).

Dicha iniciativa se mantuvo hasta el año 2008, momento en que el siguiente mandato en cabeza de alcalde Samuel Moreno da paso a la creación de el Comité Interinstitucional de Cooperación Internacional (CICI), el cual promovió el trabajo tripartito entre la DDRI, la Secretaría de Hacienda y la Secretaría Distrital de Planeación, con el objeto de garantizar los procesos de acceso y oferta de cooperación internacional para la implementación de las políticas y estrategias distritales (Secretaría Distrital de Planeación, 2011).

Este trabajo articulado ha permitido coordinar de forma asertiva la gestión de alianzas y participación en redes internacionales y la consolidación de la Estrategia de Cooperación Internacional de Bogotá.

Más adelante, para el año 2012, bajo el mandato de Gustavo Petro se crea el *Sistema Distrital de Cooperación e Internacionalización* que “articula el conjunto de actores, procesos y herramientas para actuar de forma coordinada en la realización de las funciones vitales de la

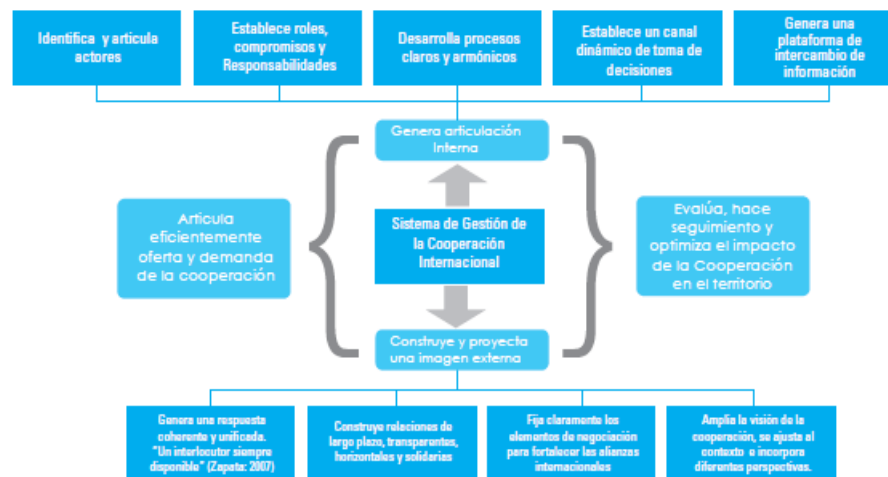
⁴⁷ De acuerdo con la Secretaría Distrital de Planeación (2011) la Red Distrital de Cooperación para el Desarrollo se consolidó como un proyecto del Programa de las Naciones Unidas – PNUD y la Alcaldía Mayor de Bogotá, con el propósito de generar una plataforma de interlocución y articulación permanente entre el sector público, el sector privado y la Cooperación Internacional, potenciando entre éstos alianzas público-privadas en pro del desarrollo de la ciudad. Debido a la presencia significativa de las OSC en los procesos de desarrollo de la ciudad, se da la necesidad de fortalecer los lazos de cooperación entre el gobierno y la sociedad, y así generar las condiciones para reorientar y redistribuir la cooperación nacional e internacional con el fin de maximizar impacto y alcanzar mayor equidad.

cooperación e inserción internacional de la Ciudad, bajo el concepto de corresponsabilidad, lo cual implica que no sólo la DDRI sería la única encargada del proceso, sino que por el contrario, la unión de varias entidades del distrito contribuiría a tales fines” (Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, 2014a).

Este sistema busca contribuir al trabajo coordinado para la promoción de los asuntos internacionales de la ciudad y propende por el aprendizaje colectivo basado en experiencias de cooperación internacional, institucionalización de procesos internos para sistematizar y aplicar buenas prácticas, definiendo equipos responsables, puntos focales o líderes de iniciativas que permitan dinamizar los procesos y contribuir al ejercicio articulado de los asuntos internacionales

La Figura 5 sintetiza en forma concreta el alcance e intereses del Sistema Distrital de Cooperación e Internacionalización.

Figura 5: Alcance y prioridades del Sistema Distrital de Cooperación e Internacionalización



Fuente: Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá (2014)

De la mano con estos propósitos se definen los actores en juego que hacen posible el funcionamiento del Sistema Distrital de Cooperación y que, como parte de la concepción de trabajo conjunto, deben asumir diversos roles y compromisos concertados para la generación de resultados efectivos. Estos actores se estructuran en tres categorías (Tabla 12):

Tabla 12: Jugadores en la arquitectura institucional de la cooperación internacional de Bogotá (2012-2019)

Institucionales Alcaldía Mayor	Entidades Descentralizadas	Otros actores relevantes
Dirección Distrital de Relaciones Internacionales • Secretaría Distrital de Planeación • Secretaría de Hacienda	• Sector Central y Descentralizado (Unidades adscritas y vinculadas) • Sector Local (Compuesto por las Alcaldías de las 20 localidades del Distrito)	• Entidades del Gobierno Nacional • Departamento de Cundinamarca • Socios internacionales • Sector Privado • Sociedad Civil Organizada • Academia

Fuente: Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá (2014a)

Los mecanismos de trabajo entre los actores enunciados y el proceso de toma de decisiones, se estructuraron bajo dos instancias fundamentales que hacen parte de esta estructura sistemática y que contribuyen a la definición de la hoja de ruta para el posicionamiento de los asuntos internacionales en la ciudad:

El **Comité Estratégico** como máxima instancia del Sistema Distrital de Cooperación Internacional. Estará conformado por las instancias que han sido vinculadas por norma distrital: Secretaría General, Secretaría Distrital de Planeación y Secretaría Distrital de Hacienda junto con sus respectivas direcciones adscritas. (Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, 2014a) y, la **Red Distrital de Cooperación Internacional** como un espacio de interacción entre los diferentes actores que participan en la gestión de la cooperación. Se articula mediante mesas sectoriales y otros espacios propuestos por las entidades en conjunto con la DDRI. (Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, 2014a).

Esta instancia de coordinación promovida desde la Alcaldía de Gustavo Petro ha permitido potenciar los alcances en la gestión de asuntos internacionales y vincular a diversos actores en el trabajo por este propósito. El Sistema de Cooperación se convierte entonces en un proceso e intercambio de información y concertación permanente que alimenta la institucionalidad y el compromiso corresponsable.

Si bien el proceso de promoción de mecanismos de coordinación alternativos a la institucionalidad definida bajo normativa distrital ha venido avanzando desde 2005, es de

resaltar que las prioridades se reorientaron a partir de 2016 bajo el mandato de Enrique Peñalosa, puesto que el Sistema Distrital de Cooperación e Internacionalización pierde visibilidad y no resulta un enfoque de acción prioritario para esta administración.

De acuerdo con algunas de las entrevistas, la directriz del Alcalde se centró en impulsar desde la DDRI los proyectos estratégicos, los más importantes, los más complejos, conocer las propias historias de éxito y las “recetas” que han llevado al desempeño satisfactorio en otros países, otras ciudades, otras organizaciones, para de esta manera ejercer la doble función de obtener el conocimiento y ofrecer las buenas prácticas en para así proyectar a Bogotá internacionalmente, posicionándola como referente en temas potenciales específicos.

Ahondando en los mecanismos de sistematización de la cooperación internacional y los procesos de rendición de cuentas, es relevante mencionar que a partir del año 2008, bajo el liderazgo de Samuel Moreno Rojas se genera el desarrollo y puesta en marcha del Sistema de Información para la Cooperación (SICO), “una herramienta tecnológica que permite conocer la oferta y demanda social de Bogotá para generar acciones que promuevan la planeación y gestión de la cooperación e integración entre los programas, proyectos y actividades priorizadas en la ciudad que desarrolla la Administración Distrital” (Secretaría Distrital de Planeación, 2011).

Desde entonces, las administraciones subsiguientes han venido alimentando el sistema de información enunciado de acuerdo con la gestión realizada en cada periodo de gobierno. A pesar del respaldo frente a esta iniciativa, se ha recolectado información relativa a limitaciones y dificultades presentadas desde 2012 con el registro del sistema SICO, dado que esta herramienta permitía exclusivamente el reporte de recursos económicos financieros destinados a proyectos de cooperación, sin ampliar el seguimiento a temas como buenas prácticas y lecciones aprendidas.

Es así como bajo la administración de Gustavo Petro se intentó desarrollar una herramienta titulada “Bogotá Global” en la que se pretendía registrar y hacer seguimiento a todos los componentes y las áreas temáticas que se trabajan desde la DDRI. Se pensaba hacer de esta herramienta un camino para la rendición de cuentas, la publicación de resultados y el camino para unir la oferta y demanda de cooperación del Distrito y los demás actores.

Esta iniciativa no logró concretarse. Por tanto, el Sistema SICO continuó operando como herramienta durante el siguiente mandato. Entre 2006 y 2020 los registros de información se han venido realizando de forma constante. La Secretaría de Planeación administra la recolección de datos, elabora un informe para el Concejo de Bogotá, y la DDRI debe asegurarse de incorporar, además de los flujos de ayuda, la participación en redes de ciudad. Sumado a ello, y respondiendo al Acuerdo 438 de 2010, todos los años se debe consolidar el informe de gestión y ejecución de recursos de cooperación del Distrito, en el cual se publica el balance de la Gestión y Ejecución de Recursos de Cooperación Internacional en la ciudad, la gestión en redes y las conclusiones y pasos a seguir en la gestión.

Mas allá de la recolección de datos asociados a la gestión de flujos de ayuda, el Distrito también ha recurrido a la sistematización de prácticas y acciones mediante la consolidación y publicación de documentos estratégicos que difunden lecciones aprendidas y logros alcanzados.

Varios de los propósitos de sistematización de documentos se evidencian en la Tabla 13:

Tabla 13: Algunas experiencias de sistematización de la información de la cooperación internacional de Bogotá (2012-2019)

Año de inicio	Logro de sistematización	Alcance
2002	Cartillas de Integración regional, nacional e internacional.	Desde el año 2002, la Secretaría Distrital de Planeación ha venido consolidando información relativa al seguimiento de los procesos de articulación nacional e internacional de la ciudad. Estas publicaciones sistematizan los avances y se encuentran disponibles en la página del la Alcaldía Mayor http://www.sdp.gov.co/gestion-socioeconomica/integracion-regional-y-nacional/publicaciones
2008	Balance de la política de integración regional e internacional de Bogotá 2001-2007	La Secretaría Distrital de Planeación y la Oficina para América Latina y el Caribe del Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional (UNCRD-LAC) han consolidado un análisis global de la política de integración –en sus ámbitos regional e internacional– llevada a cabo por las administraciones lideradas por los alcaldes Antanas Mockus (2001-2003) y Luis Eduardo Garzón (2004-2007), como respuesta a la gestión realizada.
2007	Documentos de Estrategia de Cooperación Internacional del Distrito.	La sistematización de las líneas prioritarias de cooperación del Distrito, se documentan y sistematizan mediante los respectivos documentos de Estrategia
2009	Manual de Alianzas Público–Privadas en el marco de la Responsabilidad Social	Propuesta para vincular a empresas, universidades y entidades sin ánimo de lucro como aliados estratégicos en el desarrollo de la ciudad y establecer unos lineamientos que faciliten el establecimiento de este tipo de alianzas con el Distrito Capital.
2009	Política Pública de Cooperación del Distrito	Esta política pública va más allá de la cooperación internacional, dado que incorpora estrategias de cooperación nacional mediante Alianzas Público-Privadas, la estrategia de oferta y demanda de cooperación de la ciudad,

2010	Informes de gestión y ejecución de recursos de cooperación del Distrito anuales	Mediante el Acuerdo 438 de 2010 se establece la obligación de presentar un informe de gestión y ejecución de recursos de cooperación del Distrito”. La elaboración de este, es coordinada por la Secretaría Distrital de Planeación con el apoyo de la Dirección Distrital de Relaciones Internacionales – DDRI
2014b	Cartilla de Herramientas para la cooperación Internacional e internacionalización de Bogotá	Esta publicación incorpora 4 tomos de herramientas asociadas: 1. Estrategia de Cooperación Internacional 2012-2016, 2. Hacia la promoción e intercambio de experiencias significativas de ciudad: Bogotá como oferente de cooperación, 3. Gestión de proyectos de Cooperación Internacional: Hacia un nuevo enfoque de la Cooperación en la Ciudad, 4. Trabajando en red para la proyección internacional de la Ciudad: Sistema Distrital de Cooperación e Internacionalización
2018	Programa de Buenas prácticas "Bogotá Aprende- Bogotá Enseña"	Durante la administración del alcalde Enrique Peñalosa se propuso el Programa de Buenas Prácticas de la Alcaldía de Bogotá, en el marco de la iniciativa Bogotá Aprende – Bogotá Enseña, el cual buscó resaltar las buenas prácticas de la ciudad y llevarlas a contextos internacionales, así como conocer, de la mano de expertas y expertos internacionales, prácticas útiles y replicables para la capital en temas diversos

Fuente: Elaboración propia a partir de documentos de política de la Administración Distrital.

Resulta interesante hacer mención a la iniciativa propuesta por el Alcalde Enrique Peñalosa en el año 2018, dado que su estrategia de sistematización se alineó directamente con las nuevas dinámicas de cooperación adoptadas por el sistema internacional de ayuda, principalmente enfocadas a la cooperación sur-sur, sentada en las bases de gestión de conocimiento y buenas prácticas.

Este programa contempló dos líneas de acción: Bogotá aprende, cuyo objetivo se centró en apropiar las historias de éxito, y lecciones aprendidas del exterior que pudieran apropiarse en Bogotá; y Bogotá enseña, con el propósito de posicionar a la ciudad internacionalmente a través de la sistematización y promoción de sus buenas prácticas.

De acuerdo con la publicación realizada por la Alcaldía mayor de Bogotá, este Programa contó con un ciclo de conocimiento desarrollado en seis fases:

1. Identificación de los retos de ciudad
2. Mapeo de buenas prácticas internacionales
3. Selección de expertos e instrumentos de intercambio idóneos
4. Desarrollo del intercambio de conocimiento
5. Sistematización de lecciones aprendidas
6. Seguimiento a planes de acción

Todo este panorama permite visibilizar los grandes esfuerzos que ha realizado Bogotá desde sus diferentes administraciones para alcanzar los propósitos de institucionalidad y trabajo articulado, orientado a la incorporación de los asuntos internacionales en la gestión. No obstante, es clara la debilidad manifiesta en la falta de continuidad de las iniciativas, la ausencia de esquemas de apropiación colectiva y la carencia en políticas sostenibles que inviten a la sostenibilidad de los procesos. Ha sido muy difícil lograr una Bogotá internacional articulada que trascienda a los mandatarios de turno; esto es un reto que aún se debe afrontar⁴⁸.

2.4.3. Políticas y estrategias de cooperación internacional

El marco general que define los procesos de planificación y punto de referencia para la gestión local del territorio se establece principalmente a partir de los Planes de Desarrollo plurianuales definidos en cada periodo de gobierno, por un periodo de cuatro años; de allí se construyen los esquemas de acción propios asociados a los asuntos internacionales.

En este sentido, y más allá de la normativa institucional referida a los planes de desarrollo y a las estructuras para tal fin, Bogotá se ha caracterizado por diseñar estrategias de planificación atadas a los principios del Plan de Desarrollo que articulen los temas internacionales, sin embargo, estas iniciativas han dependido en gran medida de la voluntad expresa del mandatario de turno y su grado de prioridad hacia lo internacional.

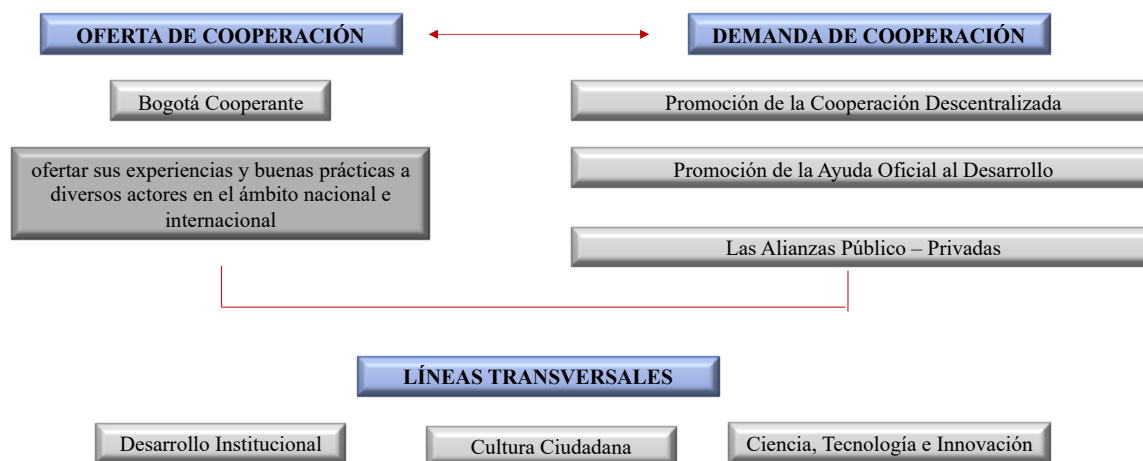
En el año 2007, el Distrito lanza la *Estrategia de Cooperación Internacional de Bogotá*, resultado de un trabajo participativo y articulado de dos años entre el Programa de la Red Distrital de Cooperación para el Desarrollo de la Secretaría General, la Dirección de Integración Regional, Nacional e Internacional de la Secretaría Distrital de Planeación y la

⁴⁸ Esta dinámica se pudo evidenciar, por ejemplo, a través de la recolección de información para documentar el caso de Bogotá. Cuando se solicitó a través de derecho de petición a la administración Distrital actual información relacionada con los procesos de cooperación internacional del Distrito, se pudo evidenciar que a pesar de estos avances, dentro de las respuestas de la Secretaría General y la Dirección Distrital de Relaciones Internacionales frente a la base de datos de proyectos gestionados desde la Alcaldía con recursos técnicos y financieros de cooperación internacional, aún no existen fuentes de información consolidadas. Así, en la respuesta de la administración Distrital se mencionó que “no disponemos a la fecha de la información solicitada”. De la misma manera, frente a la solicitud de información frente a los equipos de trabajo de la Dirección de Relaciones Internacionales entre 2008 y 2019, se expresó que “no encontramos disponibles en nuestros archivos digitales y físicos, bases de datos de funcionarios o servidores encargados de la cooperación internacional”.

Oficina de Banca Multilateral y Cooperación de la Secretaría Distrital de Hacienda. (Secretaría Distrital de Planeación, 2011).

Como resultado de esta iniciativa, y en aras de potenciar los asuntos internacionales en la ciudad, en el año 2008 se establecieron lineamientos para regular la Política Pública de Cooperación de la ciudad (Figura 6), cuyo objeto se centró en “promover, gestionar y ejecutar la oferta y demanda de cooperación de fuentes públicas, privadas, nacionales e internacionales que contribuyen al desarrollo sostenible de Bogotá Distrito Capital, mediante el aprovechamiento de las oportunidades, mecanismos e instrumentos que ofrece la cooperación para posicionar a la ciudad como líder regional, nacional e internacional” (Secretaría Distrital de Planeación, 2011). Esta política se estructuró a partir del enfoque de derechos, consolidado en estrategias para la oferta y demanda de cooperación, tal y como se evidencia en el siguiente esquema:

Figura 6: Lineamientos para regular la política pública de cooperación internacional de Bogotá (2008)



Fuente: Elaboración propia a partir del Acuerdo 349 de 2008, lineamientos para regular la Política Pública de Cooperación 2008

Si bien esta política pública se convierte en el primer gran esfuerzo por direccionar los asuntos internacionales de la ciudad, su proceso de implementación y sanción se vio limitado por las dinámicas de cambio de gobierno, tras la destitución del alcalde Samuel Moreno y encargo provisional delegado a Clara Eugenia López, Alcaldesa Mayor designada, quien asumió las funciones entre junio de 2011 y enero 2012.

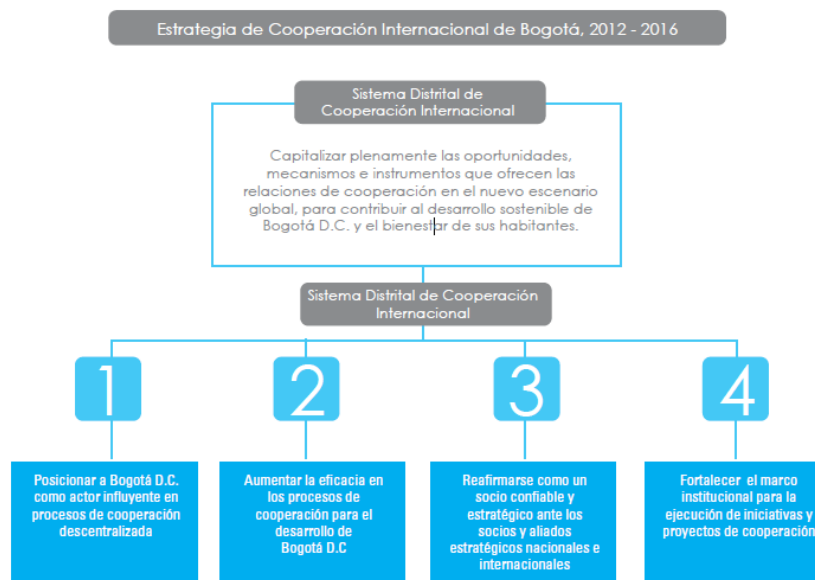
Durante estos 6 meses de transición, muchas de las iniciativas quedaron en manos del siguiente periodo de gobierno asumido por el mandatario Gustavo Petro, quien decide reformular las perspectivas de cooperación internacional proponiendo una nueva *Estrategia de Cooperación Internacional de Bogotá 2012-2016* derivada del “conjunto de aprendizajes y experiencias adquiridas por la Ciudad así como de una profunda reflexión sobre la capacidad institucional para responder de manera sostenible y eficaz a los procesos de cooperación e inserción internacional de la Ciudad” (Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, 2014b).

Esta nueva estrategia de cooperación adoptó un enfoque mucho más alineado a los esquemas de cooperación sur-sur y transferencia de conocimientos, desconociendo algunos de los lineamientos priorizados en la política pública del mandatario anterior. Este marco de referencia estratégico para el periodo 2012-2016 se construyó a partir de un proceso de consulta realizado por la Dirección Distrital de Relaciones Internacionales a diferentes actores nacionales, internacionales, públicos y privados que han participado activamente en procesos de cooperación internacional de Bogotá logrando priorizar diez retos fundamentales para alcanzar prioridades, fortalecer capacidades institucionales y establecer lineamientos estratégicos adaptados a las nuevas dinámicas de cooperación e inserción internacional de los gobiernos locales⁴⁹.

A partir de los retos identificados por la administración, se definen cuatro objetivos fundamentales a desarrollar en el marco de la Estrategia, en cabeza de los actores que hacen parte del Sistema Distrital de Cooperación (Figura 7).

⁴⁹ De acuerdo con la Estrategia de cooperación Internacional 2012-2016, a continuación, se describen los diez principales retos institucionales para el desarrollo de la gestión de cooperación internacional de la ciudad: 1. Adaptación a las dinámicas internacionales y disminución de la AOD. 2. Transformar la visión tradicional de la cooperación donante – receptor hacia una que comprenda a Bogotá como socio y aliado estratégico. 3. Avanzar hacia una visión de Bogotá Oferente de Cooperación a través de la generación de capacidades y transferencia de buenas prácticas. 4. Desarrollar procesos de alineación y articulación con los actores (nacionales e internacionales). 5. Construir relaciones duraderas, transparentes y confiables con los actores internacionales para consolidar a la ciudad como socio estratégico. 6. Fortalecer los procesos de gestión de la cooperación y la capacidad técnica del Sistema de Cooperación de Bogotá. 7. Generar procesos claros y armónicos para la gestión de la cooperación. 8. Generar un sistema de información sobre la Cooperación. 9. Impulsar la sostenibilidad de los procesos de cooperación e internacionalización de la ciudad. 10. Fortalecer los procesos de apropiación de los proyectos por parte de las entidades del Sistema Distrital.

Figura 7: Objetivos de la Estrategia de Cooperación Internacional de Bogotá (2012-2016)



Fuente: Tomado de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá (2014a)

Estos cuatro objetivos sumados a los retos definidos en la estrategia permiten evidenciar un desplazamiento en la prioridad de gestión de AOD y una clara alineación con esquemas de transferencia de buenas prácticas y fortalecimiento de capacidades.

La iniciativa de diseñar estrategias de cooperación internacional para la ciudad vuelve a perder relevancia durante la administración de Enrique Peñalosa, quien continúa promoviendo las motivaciones de la cooperación asociadas a la participación ciudadana incidente, la apropiación de buenas prácticas, añadiendo un fuerte componente de desarrollo económico de la ciudad, a través de dinámicas de internacionalización y atracción de inversión extranjera directa.

De acuerdo con investigaciones realizadas a través de fuentes primarias de información, el periodo de gobierno 2016-2019 no consideró dentro de sus prioridades la definición de políticas ni estrategias de cooperación debido a que la administración no lo consideró pertinente para sus efectos. Si bien los documentos de política son una herramienta que puede abrir las puertas para la gestión, se consideraba que Bogotá no requería de este elemento para poder avanzar, pues la cooperación de alguna manera hacía parte del actuar natural de todas las entidades; así que algunos funcionarios entrevistados del momento destacaron que no

existía ningún beneficio al “amarrar” las intervenciones a lineamientos de política que pueden estar fácilmente en constante transformación.

Algunos de los entrevistados miembros de la Dirección de Relaciones Internacionales afirmaron que para el periodo 2016-2019 la ciudad se encontraba en la capacidad de articular acciones con los demás actores y entidades distritales para recolectar información, consolidar procesos de rendición de cuentas y colaborar integralmente bajo estructuras organizadas. En este sentido, la definición de políticas y estrategias otorgaba cierta “rigidez” a los procesos, lo que no resultaba provechoso para los efectos de los propósitos de la administración del momento.

Así las cosas, los avances de política y estrategia priorizados en los últimos periodos se consideran fundamentales porque trascienden en los periodos de gobierno para convertirse en el punto de partida para la planificación local, no obstante, los mandatarios han retomado las iniciativas expuestas para transformarlas por completo o derogarlas. Es claro que ningún alcalde ha tomado la decisión de potenciar los esfuerzos de política previos, y por ende su voluntad política, vuelve a jugar un papel importante en esta dinámica de la cooperación internacional de la ciudad.

2.4.4. Tipos de interacción con actores de cooperación internacional

Partiendo de las diferentes categorías de análisis desarrolladas previamente, se logra establecer un panorama en el que la priorización, planeación, gestión y coordinación de los asuntos internacionales en Bogotá, carece de construcción colectiva y ha sido determinada en gran medida, por la voluntad del mandatario en cada uno de los periodos de gobierno⁵⁰.

Así las cosas, los objetivos trazados en materia de cooperación internacional, su presupuesto de inversión, sus recursos, posibilidades y enfoques no cuentan con un marco de referencia que garantice la sostenibilidad de los procesos, ni las proyecciones en el largo plazo; por el contrario, muchas de las iniciativas de interacción con actores locales nacionales e

⁵⁰ El argumento principal de esta afirmación tiene que ver con la discontinuidad de las acciones, en correspondencia con los cambios de mandatario. Si bien Bogotá intentó continuar con algunas de las acciones durante los años objeto de estudio, no parece clara la fuerte coordinación y sostenibilidad entre los “jugadores” de la ciudad en esta materia. Así mismo, y de acuerdo con algunas entrevistas, en algunas ocasiones las instancias distritales realizan actividades internacionales sin una previa coordinación con la Dirección de Relaciones Internacionales, lo que hace que las acciones fueran dispersas y no acordadas de manera colectiva bajo una ruta común.

internacionales se han visto orientadas hacia los intereses de cada mandato. Es así como la historia reciente de la ciudad permite vislumbrar diversos esquemas de acción que derivan en resultados positivos para la ciudad, pero están desarticulados entre cada uno de los periodos de gobierno, lo cual refuerza aún más la discontinuidad presente en la gestión internacional de la ciudad.

Cuando se trata del grado de interacción entre actores para la coordinación de los asuntos internacionales, se puede denotar el comportamiento de la ciudad alrededor de dos categorías:

1. Gestión y ejecución de acciones de cooperación desde la Alcaldía y la institucionalidad distrital
2. Relacionamiento y articulación con el Gobierno Nacional y su agencia de cooperación internacional APC-Colombia.

En relación con la primera categoría, vale la pena resaltar que desde la administración de Luis Eduardo Garzón (2004-2007), la sistematización y balance sobre la interacción internacional fue registrada fundamentalmente en documentos y publicaciones que dan cuenta del interés del mandatario por potenciar las relaciones con otras regiones, ciudades y países, en aras de lograr una Bogotá competitiva, que favoreciera el desarrollo territorial, económico, social, ambiental y cultural, así como su promoción en un escenario globalizado. (Secretaría Distrital de Planeación, 2008). Así, durante esta administración se resalta la gestión realizada por el distrito para el fortalecimiento de relaciones con grupos de países, mediante la afiliación a redes internacionales y la suscripción de hermanamientos como estrategia para desarrollo de proyectos, intercambio de conocimientos y apropiación de buenas prácticas. En esta administración se priorizaron relaciones con Latinoamérica y el Caribe, Estados Unidos, Unión Europea, entre otros actores que favorecieran las motivaciones de cooperación internacional definidas en ese entonces⁵¹.

Bajo este esquema, el proceso de relacionamiento de Bogotá en dichos espacios de interacción derivó en fortalezas asociadas a la promoción de la ciudad en el exterior, la consolidación de proyectos en el marco de intercambio de experiencias, transferencia de

⁵¹ Ejemplos de esta dinámica pueden ser: el hermanamiento con Barcelona y la participación de la ciudad en Redes internacionales como la Red Andina de Ciudades (RAC)-Bogotá, Lima, La Paz, Quito y Caracas, la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI), el Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU) y la Red URB-AL Programa Regional de Cooperación (Secretaría Distrital de Planeación (2008).

conocimientos y utilización de mejores prácticas. No obstante, estos esfuerzos dejan ver que Bogotá enfocó su gestión en los intereses propios y particulares, dejando de lado la articulación con otros actores locales y el mismo gobierno nacional, adicionalmente, no se evidencian estrategias a largo plazo que permitan hacer sostenibles los procesos y las iniciativas pactadas.

Este panorama demuestra que, desde los inicios de apropiación de asuntos internacionales por parte de los mandatarios en la ciudad, no se ha priorizado la definición de planes estratégicos que permitan concretar intereses claros y visiones de futuro, pues el ejercicio del relacionamiento apunta a esquemas coyunturales más que a estrategias a largo plazo.

El comportamiento en los periodos subsiguientes no es ajeno a la realidad descrita anteriormente, dado que, los alcaldes siguientes han mantenido enfoques de acción propios, y alineados con sus propios fines y motivaciones. La Tabla 14 presenta algunos resultados alcanzados.

Tabla 14: Actores de cooperación internacional y tipos de interacción con Bogotá (2012-2019)

Fecha de acciones realizadas	Actor	Acción	Temática	Resultados Alcanzados
2012-2016	Global Compact Cities	Participación en Red	RSE - programa de ciudades	1) Se realiza primera sesión de sensibilización sobre la Red al comité de RS del Distrito. 2) Se diseña estrategia de participación en mesas temáticas de la Red. 3) Se elabora artículo sobre cambio climático y sobre la red de ciudades suramericanas que serán publicada en la revista de ciudades sostenibles
	Safer Cities	Participación en Red	Seguridad ciudadana	1) Se firma convenio con ONUHABITAT para adelantar 5 acciones sobre la participación de Bogotá en la RED. 2) Bogotá realiza un SIDE EVENT en el e Foro Urbano Mundial sobre Seguridad Humana en el marco de REDCISUR 3) Bogotá será sede del II Comité Directivo de SAFER CITIES. 4) Bogotá realiza con REDCISUR el foro de seguridad Humana Urbana en América Latina
	Grupo de Impulso para Red de ciudades suramericanas	Participación en Red	Gobiernos locales, paz, derechos humanos, seguridad y convivencia y temas relevantes para los gobiernos	Bogotá como secretaria Técnica de la Red facilita: 1) la participación en la cumbre de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. 2) estrategia presencial con una virtual que impulsó a la organización en siete redes sociales y un portal dedicado a promover y difundir las acciones de la RED 3
2016-2019	Asociación Mundial de las Grandes Metrópolis (Metrópolis)	Participación en Red	Gobernanza urbana.	Durante el ejercicio 2018 la participación en Metrópolis se concentró en dos tipos de actividades. La primera, en la generación de espacios virtuales de intercambio de experiencias y gestión del conocimiento. La segunda, en la postulación a la convocatoria de Proyectos Piloto 2018-2020

	C40	Participación en Red	Cambio Climático	Durante el año 2018 la participación en C40 se concentró en el liderazgo de la red de Bicicletas y Peatones, la vinculación a la red Planificación del Uso del Suelo y la postulación a la segunda fase de la Iniciativa de Facilidades Financieras de Ciudades (CFF) para la estructuración del proyecto del sistema de bicicletas públicas, postulación que fue aceptada y que permitirá el desarrollo del mismo.
	Unión de Ciudades y Gobiernos Locales (CGLU)	Participación en Red	Cooperación entre los gobiernos locales y regionales,	Bogotá ciudad piloto para la implementación de la Agenda 21 de la Cultura.
	Gobiernos Locales por la Sustentabilidad (ICLEI)	Participación en Red	Economía sostenible	Bogotá es seleccionada para participar en el proyecto internacional “EcoLogistics: Transporte de Carga Bajo en Carbono para Ciudades Sustentables” y cuyo objetivo es “apoyar el desarrollo de soluciones sustentables para la carga urbana, impactando políticas y planos nacionales y locales en este sector”.

Fuente: Elaboración propia a partir de información consignada en informes de gestión de los periodos de gobierno 2012-2019

Más allá de la gestión particular realizada durante los periodos descritos, las fuentes primarias de información permiten observar que los alcaldes que han asumido el liderazgo de la ciudad en los diferentes periodos de administración han tratado de aprovechar las redes existentes para continuar realizando acciones, según sea la motivación priorizada, esto significa que los acuerdos previamente suscritos se conciben como un instrumento para alcanzar metas propias y no como un fin en sí mismo que apunte a la sostenibilidad de una “política de ciudad”.

Ahora bien, la interacción entre actores de cooperación trasciende a la participación en redes y firma de hermanamientos, dado que se prioriza igualmente la gestión de recursos económicos para financiar convenios, proyectos e iniciativas que surjan en el marco de las relaciones entre actores. Bajo esta premisa, cabe destacar el acuerdo distrital No. 438 de 2010, por el cual se estableció la obligación de presentar un informe de gestión y ejecución de recursos de cooperación nacional e internacional del distrito. Desde entonces, el proceso de sistematización y análisis de información es consolidado y liderado por la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá.

Como resultado de este proceso, los informes de ejecución de recursos del distrito muestran el énfasis en la gestión de convenios para el fortalecimiento de la cooperación técnica, entendida como la ayuda entregada mediante la transferencia de técnicas, tecnologías, conocimientos, habilidades o experiencias por parte de países u organizaciones multilaterales (Secretaría Distrital de Planeación, 2016). Esta dinámica se convierte en un punto de

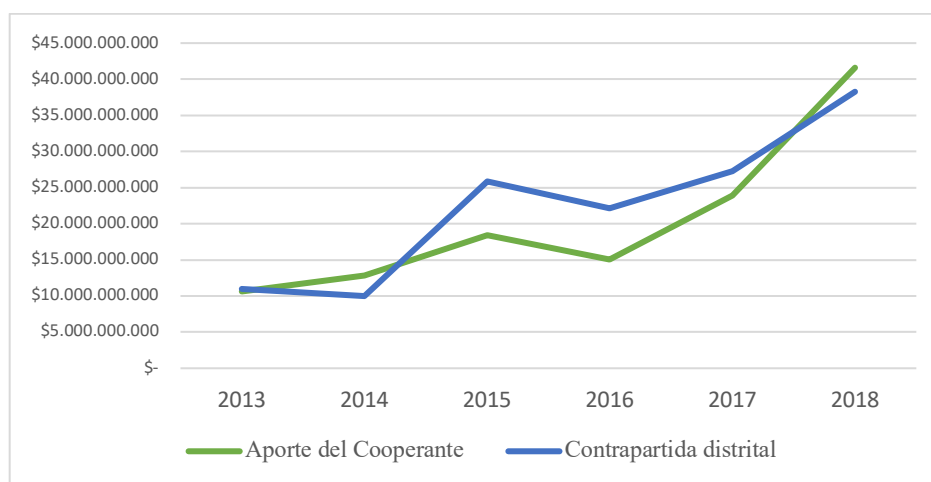
convergencia entre los distintos mandatarios de la ciudad, quienes apuntan a fortalecer el desarrollo tecnológico, la formación de recursos humanos y las capacidades de las instituciones en cada uno de sus periodos de gobierno.

Si bien la CSS y técnica se convierten en dinámicas priorizadas por los socios internacionales, cabe resaltar que, al cuantificar los montos de recursos dispuestos para materializar las iniciativas, se observa que el aporte otorgado por Bogotá es superior al de los cooperantes, particularmente entre los años 2014 y 2017 (Figura 8). Esto coincide con el interés del mandatario del momento (Gustavo Petro) por los asuntos internacionales y su apuesta por la definición de un sistema de actores para su ejecución.

Ahora bien, a partir del año 2017 se mantiene un crecimiento tanto en aportes de cooperantes como en contrapartida del distrito para esta modalidad de cooperación, lo cual coincide con los fines y motivaciones expresados por el alcalde Enrique Peñalosa desde su plan de desarrollo hacia la cooperación técnica y la apropiación de buenas prácticas.

La dinámica de comportamiento de los recursos de cooperación técnica reitera una vez más que la cooperación internacional es un complemento a la gestión local, por tanto, los recursos que se obtienen van acompañados de un esfuerzo de contrapartida que clasifica a la ciudad como un socio cooperante y no como un receptor tradicional.

Figura 8: Distribución del monto total de recursos de convenios de cooperación técnica suscritos por el Distrito (2013-2018) (Millones de pesos COP)



Fuente: Elaboración propia a partir de información consignada en informes de gestión y Ejecución de Recursos de Cooperación Distrito Capital 2013-2018

Los recursos de cooperación técnica han sido gestionados mediante convenios y alianzas con fuentes de cooperación internacional de carácter bilateral y multilateral entre los años 2013 y 2018, siendo la Organización de Naciones Unidas el principal socio de la Ciudad de Bogotá, seguido de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) y JICA. La tabla 15 muestra los principales cooperantes en virtud del número de convenios vigentes que se mantienen activos anualmente durante cada periodo referido.

Tabla 15: Principales cooperantes que suscribieron acuerdos de cooperación técnica con la Administración Distrital (2013-2018)

Actores Cooperantes con la ciudad de Bogotá entre 2013 y 2018	
1	Organización de las Naciones Unidas
2	Organización de Estados Iberoamericanos
3	JICA
4	Alcaldía de Stuttgart, Alemania
5	Unión Europea
6	OCDE
7	Municipalidad de Rosario-Argentina
8	Corporación nacional forestal de Chile
9	Agencia suiza para el desarrollo
10	Red de ciudades Metrópolis
11	Red C40
12	KOIKA
13	Fundación española de cooperación
14	Embajada Sueca
15	BID
16	AECID
17	Banco Mundial

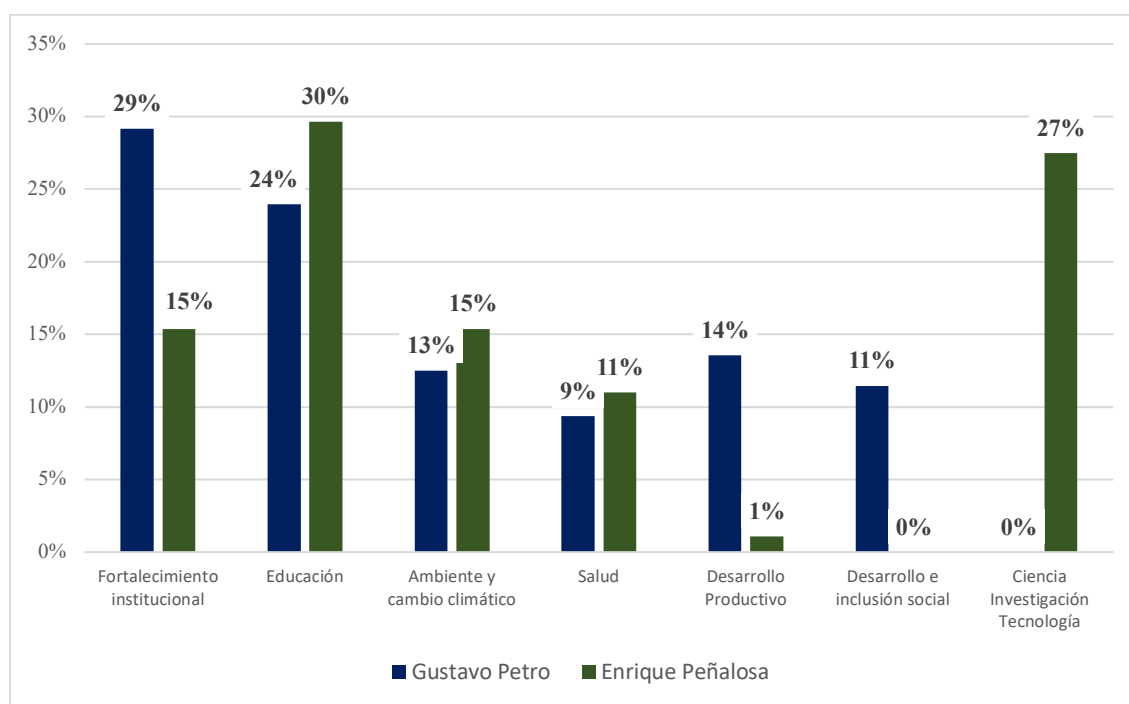
Fuente: Elaboración propia a partir de información consignada en informes de gestión y Ejecución de Recursos de Cooperación Distrito Capital 2013-2018

A lo largo de los informes de gestión de recursos de cooperación, se evidencia igualmente la firma de convenios con actores nacionales, es decir, que el grado de interacción para la promoción del desarrollo local involucra igualmente el trabajo articulado y el compromiso de recursos por parte de instituciones como la Cámara de Comercio de Bogotá y el Departamento de Cundinamarca.

De otra parte, los datos consolidados en los informes permiten igualmente corroborar la prioridad de gestión de recursos de cooperación en relación con las líneas de actuación

estratégica priorizadas en cada periodo de gobierno, lo que determinará igualmente el tipo de cooperante con quien se decida realizar una alianza, convenio o proyecto. Por ejemplo y de acuerdo con la Figura 9, para el periodo liderado por Gustavo Petro (2012-2016) los sectores priorizados fueron fortalecimiento institucional (29%), educación (24%), y ambiente y cambio climático (13%), mientras que para Enrique Peñalosa (2016-2020) la lista se encabeza por educación (30%), seguido de ciencia, investigación y tecnología (27%), y fortalecimiento institucional (15%).

Figura 9: Comparativo de de convenios de cooperación internacional por sector bajo las administraciones de Gustavo Petro (2012-2015) y Enrique Peñalosa (2016-2019)



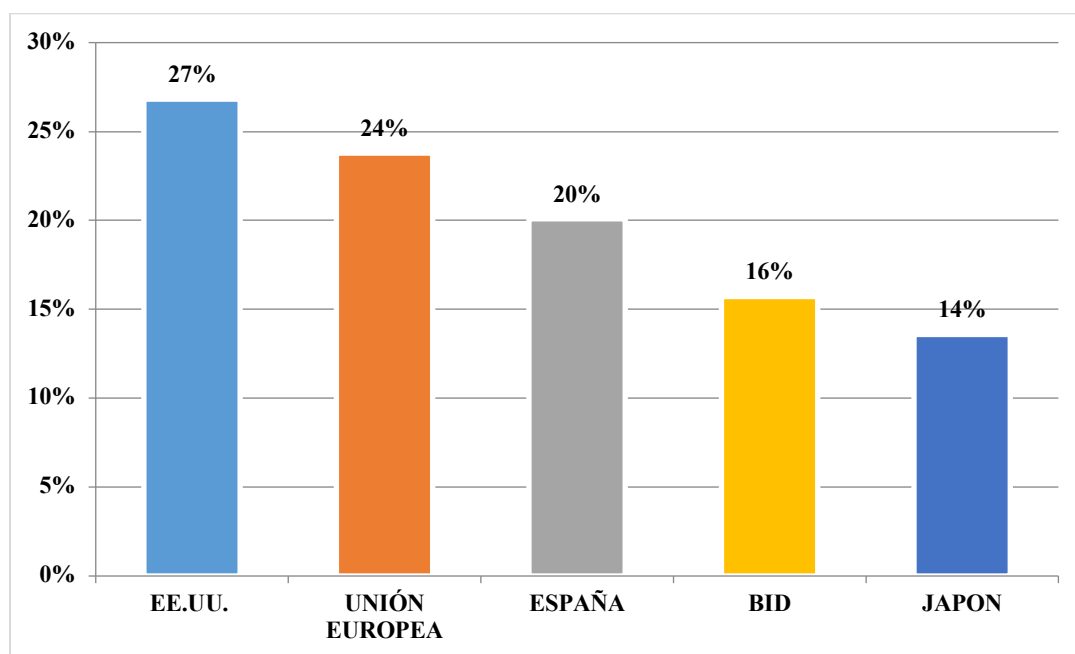
Fuente: Elaboración propia a partir de información consignada en informes de gestión y Ejecución de Recursos de Cooperación Distrito Capital 2013-2018

Bajo este panorama, se logra evidenciar que estos dos últimos periodos de administración en Bogotá confluyen en temas de fortalecimiento institucional y educación como prioridades para la gestión de recursos técnicos y financieros de cooperación, sin embargo, los conceptos de ciencia, tecnología y medio ambiente, parecen ser sectores que corresponden a la particularidad de los objetivos de cada alcalde.

Una vez revisados los resultados de interacción entre actores bajo la categoría de gestión propia de la ciudad y sus instituciones, es preciso identificar las tendencias de relacionamiento y articulación de Bogotá desde la segunda categoría que involucra al Gobierno Nacional y su agencia de cooperación internacional.

Así, y de acuerdo con los reportes de flujos de ayuda consolidados por APC-Colombia, los cinco (5) principales cooperantes de la ciudad entre 2010 y 2015 han sido Estados Unidos (27%), Unión Europea (24%), España (20%), BID (16%) y Japón (14%) quienes han contribuido en mayor medida a través de flujos de AOD para el desarrollo de proyectos en educación, empresa gobierno y sociedad civil, agricultura y salud (Figura 10).

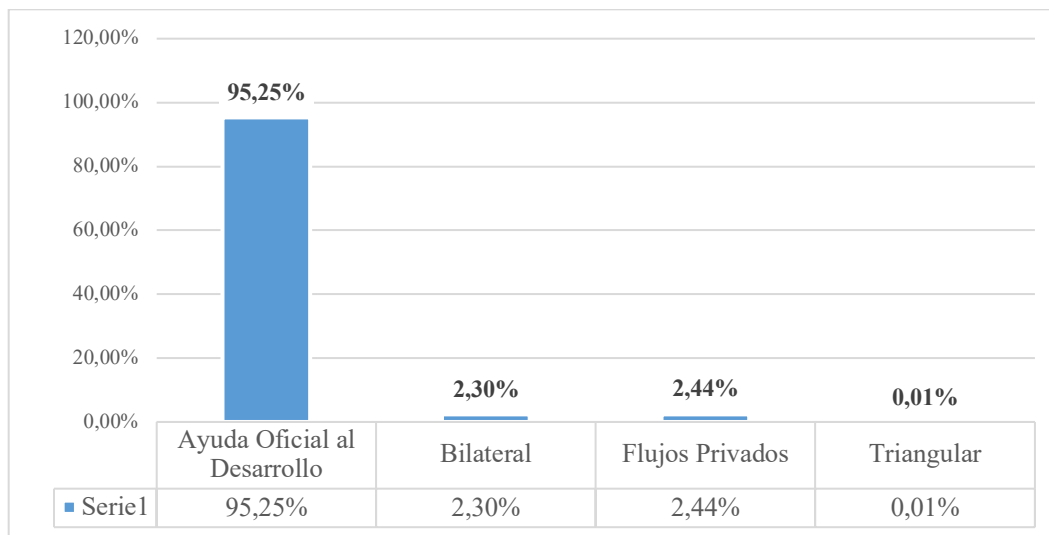
Figura 10: Porcentaje de participación de fuentes de AOD en Bogotá (2010-2015)



Fuente: elaboración propia con base en datos de Ciclope de APC-Colombia, 2020

Como se muestra en la Figura 11, existe una fuerte tendencia hacia la destinación de recursos de cooperación internacional no reembolsable mediante flujos de AOD (95.25%) que incorpora fuentes públicas multilaterales y bilaterales y una mínima representación de ayuda privada (2.44%) y cooperación triangular (0.01%). Por su parte el comportamiento de la cooperación bilateral (es decir relacionamiento de Bogotá directamente con Estados) representa el 2.30%.

Figura 11: Distribución de recursos de cooperación internacional en Bogotá según modalidad de intervención (2010-2015)



Fuente: elaboración propia con base en datos de Ciclope de APC-Colombia, 2020

Las acciones promovidas por Bogotá en articulación con el gobierno nacional responden principalmente a un enfoque de cooperación tradicional, que no promueve la relación entre socios, sino que mantiene el concepto donante-receptor.

De esta manera, se logra concluir que la gestión de cooperación internacional que se impulsa desde el gobierno nacional no responde a las prioridades establecidas en los documentos de planificación de la agenda internacional de la ciudad.

Una de las principales debilidades en la articulación con el gobierno nacional radica en la ausencia de mecanismos que promuevan la cooperación técnica, el intercambio de conocimientos y la transferencia de buenas prácticas, tal y como lo han priorizado los diferentes alcaldes en Bogotá. Por su parte, la gestión que se realiza desde el distrito y sus instituciones, responde un poco más a esos fines y motivaciones trazados desde los planes de desarrollo.

La trayectoria de Bogotá en materia de interacción con otros actores, permite evidenciar sólidas acciones para avanzar en el camino de la cooperación internacional y el posicionamiento de la ciudad en el escenario global, sin embargo, estos intereses responden

a la coyuntura y la voluntad política de cada mandatario. Las acciones toman fuerza y posteriormente retroceden con el cambio de gobierno.

Es importante evaluar los esfuerzos, considerar alianzas entre actores sostenibles en el tiempo y definir prioridades a largo plazo que permitan lograr resultados tangibles en beneficio del desarrollo local.

2.6. MEDELLIN: ENTRE LA CONSTRUCCION COLECTIVA Y LA VISIÓN INTEGRADORA DE LA INSTITUCIONALIDAD DE SU COOPERACIÓN INTERNACIONAL

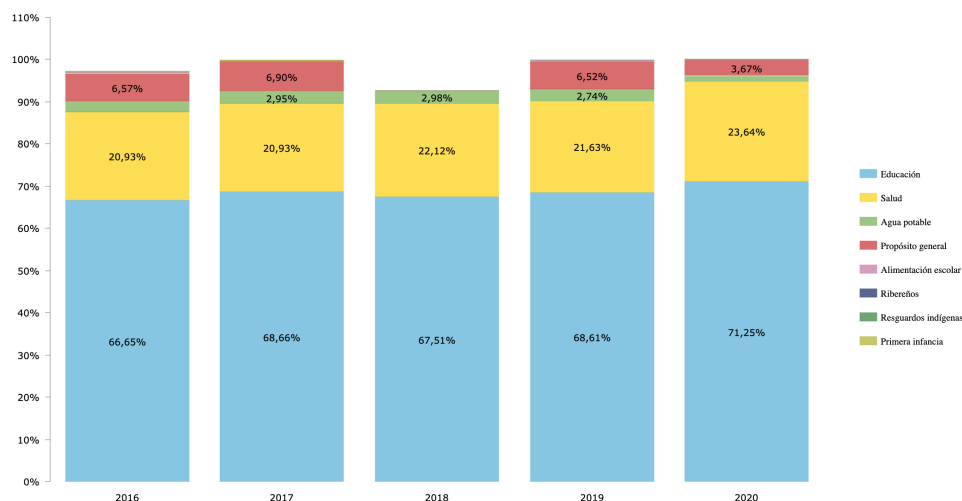
Medellín, capital del departamento de Antioquia, es considerada como la segunda ciudad en importancia del país y uno de los principales centros empresariales, industriales y de servicios. De acuerdo con el DNP (2020b), la ciudad tiene una extensión de 387 Km² y una población para 2020 de 2.533.424 habitantes, de la cual el 98,3% corresponde a población urbana y el 1,7% a población rural⁵². Para 2018, el porcentaje de incidencia de la pobreza monetaria fue de 13.9% (DANE, 2019a), mientras que el porcentaje de personas en situación de pobreza multidimensional fue de 12,7% (Alcaldía de Medellín, 2020).

De conformidad con la ley 617 de 2000, la ciudad ostenta la categoría especial dentro del grupo de grandes municipios, lo que determina la asignación y distribución de recursos desde el Sistema General de Participaciones (SGP). En general, y como lo indica la ley⁵³, a lo largo de los años un gran porcentaje de estos recursos han sido destinados al sector educación seguido del sector salud (Figura 12).

⁵² De acuerdo con el DANE (2020b) estos porcentajes corresponden a 2.490.165 en la cabecera y 43.260 en el Centro poblado y rural.

⁵³ Ley 715 de 2001 y 1176 de 2007.

Figura 12: Distribución porcentual de asignaciones SGP por sectores en Medellín (2016-2020)



Fuente: Terridata DNP, 2020, con base en SICODIS SGP 2016-2020 SGP

La estructura de la administración pública municipal está conformada por el Alcalde como máxima autoridad, 21 secretarías, junto a sus subsecretarías y subdirecciones, 2 Departamentos Administrativos, 14 entes descentralizados adscritos, 9 entes descentralizados vinculados, 13 entes descentralizados indirectos y 3 gerencias (Concejo de Medellín, 2016). Por su parte, el Concejo de la ciudad como corporación político-administrativa elegida para un período de cuatro (4) años, ejerce control político sobre la administración municipal y demás funciones constitucionales (Constitución Política, 1991, art. 272, 312 y 313).

Por último, Medellín también actúa como la ciudad núcleo del área metropolitana del Valle de Aburrá, entidad administrativa de derecho público que asocia 10 municipios para la promoción territorial y la coordinación del desarrollo sustentable, humano, del ordenamiento territorial y racional en la prestación de servicios, seguridad, convivencia y transporte público (Metropol, 2020)⁵⁴.

⁵⁴ Las áreas metropolitanas son esquemas de asociatividad regulados por la Ley 1625 de 2013 que las define como entidades administrativas de derecho público, formadas por un conjunto de dos o más municipios integrados alrededor de un municipio núcleo, vinculados entre sí por dinámicas e interrelaciones territoriales, ambientales, económicas, sociales, demográficas, culturales y tecnológicas que para la programación y coordinación de su desarrollo sustentable, desarrollo humano, ordenamiento territorial y racional prestación de

2.6.1. Liderazgo político y motivaciones de la cooperación internacional

Medellín ha sido una ciudad resiliente y en constante transformación. Desde los inicios del siglo XX era conocida como la ciudad industrial; sin embargo, con las nuevas dinámicas nacionales e internacionales, a partir de la década de los noventa, Medellín inicia un proceso de transformación hacia una ciudad comercial, empresarial y de servicios. De la misma manera, su situación de violencia en la década de los ochenta, como consecuencia del narcotráfico, los grupos guerrilleros y paramilitares y las bandas delincuenciales, la llevaron a padecer altos niveles de inseguridad, descomposición y deuda social y, por tanto, una imagen negativa a nivel nacional e internacional (Banco Interamericano de Desarrollo [BID] y Alcaldía de Medellín, 2011). Esta situación hizo que, desde la década de los noventa, Medellín iniciara un proceso de definición de un nuevo proyecto de ciudad, que coincidió, además, con la nueva constitución de 1991 en la cual se impulsó el proceso de descentralización, la participación ciudadana y la elección de alcaldes y gobernadores mediante el voto popular.

Este contexto propició una conexión y corresponsabilidad entre el sector público y privado representados en una nueva clase dirigente y una clase económica e industrial, a partir de las cuales se definieron intereses comunes para la transformación y el desarrollo de la ciudad.

Así, con la participación de la Alcaldía, el sector privado, el gobierno nacional, la cooperación internacional y algunas ONG, se inició un proceso para reorientar la ciudad a partir de iniciativas educativas, culturales, sociales, deportivas y sociales que buscaban sobrepasar la ola de violencia que aquejaba a la ciudad (BID y Alcaldía de Medellín, 2011).

Dentro de las apuestas de transformación de la ciudad era fundamental trabajar por la mejora de la imagen de Medellín como un medio efectivo para su internacionalización y la promoción de una cooperación internacional más alineada y coordinada con los intereses locales de desarrollo.

Por tanto, el interés por impulsar los asuntos internacionales de la ciudad estuvo vinculado desde sus inicios a su proceso de transformación en el que confluyeron distintos sectores y

servicios públicos requieren una administración coordinada” (Art. 2). En este caso, el área metropolitana del Valle de Aburrá esta conformada por Medellín como ciudad núcleo y los municipios de Barbosa, Girardota, Copacabana, Bello, Itagüí, Sabaneta, Envigado, La Estrella y Caldas.

en el que se demuestra la voluntad y el liderazgo político de las administraciones de turno en especial, a partir de la década del 2000.

Los avances institucionales en materia de cooperación internacional han sido resultado de un proceso de construcción colectiva en el cual han participado tanto la administración pública como el sector privado, la academia y las ONG. Así, por ejemplo, gracias al surgimiento en el año 2000 de un espacio de diálogo materializado en la “Red de Cooperación Internacional de Antioquia”, se inicia un proceso de promoción y gestión de un sistema regional de cooperación para mejorar el conocimiento, difundir información y analizar experiencias en esta materia (Franco & Muñoz, 2012).

Este proceso permitió no solo apropiarse del componente internacional desde la administración pública a través de las capacidades y habilidades de otros sectores con mayor experiencia en esta materia, sino, además, empezar a concebir la cooperación internacional desde “lo público” para ser vinculada a la agenda pública local. De ahí, que el liderazgo y voluntad política ha sido fundamental para comprender estos avances institucionales.

Pero quizás, una de las mayores expresiones del interés de diversos sectores en impulsar los asuntos internacionales y de cooperación y en especial, de la voluntad y liderazgo político del gobernante de ese entonces, ha sido la creación en 2003 de la Agencia de Cooperación de Medellín bajo la administración de Luis Pérez Gutiérrez, bajo la cual se inicia un proceso de institucionalización y trabajo conjunto por la internacionalización de la ciudad. Esta apuesta vino de la mano del cambio de denominación en 2005 de la Oficina de Turismo y Fomento de Medellín por “Medellín Convention and Visitors -Bureau-“ (hoy Greater Medellin Convention & Visitors Bureau - Oficina De Convenciones y Visitantes Para Medellin Y Antioquia)⁵⁵, una Fundación sin ánimo de lucro cuyo propósito actual es el de fomentar y desarrollar el turismo en Antioquia en especial en Medellín a través de la promoción de la ciudad como sede de congresos, convenciones, ferias y certámenes de carácter cultural que le generen turismo receptivo (Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia, 2020).

⁵⁵ En el año 2018, se registró este nuevo cambio de denominación.

De la misma manera, los avances institucionales y el interés de una mayor alineación y coordinación de los propósitos de ciudad muestran cómo los temas internacionales han sido vinculados dentro del plan de desarrollo de cada administración. Así, desde la década de los noventa, la internacionalización y la competitividad se convirtieron en principios fundamentales dentro de los planes de desarrollo (Pineda, 2016).

En general, la cooperación internacional se ha insertado dentro de una estrategia amplia de internacionalización de la ciudad, en la cual se incluyen, además, el impulso de los negocios y la inversión, la innovación, la competitividad y el mercadeo territorial, todos ellos bajo el propósito de contribuir con el desarrollo local y la proyección internacional de la ciudad. Una revisión más detallada de las tres últimas administraciones objeto de estudio (2008-2019), así lo constata (Tabla 16).

Tabla 16: Motivaciones de la cooperación internacional a partir de los planes de desarrollo de Medellín 2008-2019

Periodo de gobierno	Alcalde	Eje en el cual se vincula la cooperación internacional	Componentes del eje	Motivaciones
2008-2011	Alonso Salazar Jaramillo	Línea 5: ciudad con proyección regional y local	<ol style="list-style-type: none"> 1. Integración regional 2. Conectar a Medellín con el país y el mundo 3. Proyección regional, nacional e internacional (programas de inversión extranjera, cooperación internacional, promoción nacional e internacional y cultura para la internacionalización) 4. Posicionamiento internacional 	Cooperación internacional para: <ul style="list-style-type: none"> - La internacionalización de la ciudad - El desarrollo humano - La búsqueda de recursos técnicos y económicos para los proyectos estratégicos de Medellín
2012-2015	Anibal Gaviria Correa	Línea 3: Competitividad para el desarrollo económico con equidad	<ol style="list-style-type: none"> 1. Desarrollo empresarial 2. Desarrollo urbano para la competitividad 3. Medellín ciudad conectada con el mundo (programas: bilingüismo para la internacionalización, gestión de la cooperación nacional e internacional, apoyo y captación de eventos, ferias y convenciones nacionales e internacionales, promoción de Medellín ante el mundo, atracción de inversión, juegos olímpicos de la juventud Medellín 2018) 	Cooperación internacional para: <ul style="list-style-type: none"> - La internacionalización de la ciudad - La demanda de recursos técnicos y financieros para los proyectos estratégicos del Plan de Desarrollo - La oferta de capacidades técnicas mediante la transferencia de conocimientos y buenas prácticas de desarrollo local
2016-2019	Federico Gutierrez Zuluaga	Reto: Medellín innovadora	Programas: <ul style="list-style-type: none"> - Ciencia, innovación y tecnología para la sociedad - Turismo - internacionalización (proyectos: construir y desarrollar la marca ciudad, impulsar la promoción y mercadeo de la ciudad como destino turístico, Medellín ciudad de grande eventos, convenciones y ferias, promoción de la ciudad como destino turístico, alianzas de cooperación internacional, Medellín, laboratorio de prácticas vivas, regionalización e internacionalización del deporte, fortalecimiento de la Rd de Antioqueños en el exterior (SosPiasa)) - investigación científica y desarrollo tecnológico 	Cooperación internacional para: <ul style="list-style-type: none"> - La internacionalización de la ciudad - La promoción de alianzas para impulsar cooperación técnica y financiera para iniciativas de desarrollo prioritarias - El posicionamiento de la ciudad como oferente de cooperación mediante buenas prácticas e intercambio de conocimiento

Fuente: elaboración propia con base en los planes de desarrollo

Los tres periodos de gobierno descritos en el cuadro anterior demuestran claramente cómo la ciudad ha mantenido a lo largo del tiempo una visión compartida y continua frente a la cooperación internacional como un mecanismo para promover sus asuntos internacionales y el desarrollo local. Como parece lógico, la cooperación es considerada como un medio para la gestión de recursos financieros de proyectos estratégicos; sin embargo, también es concebida desde una visión que sobrepasa el modelo tradicional y apuesta por la gestión de recursos técnicos y la proyección de Medellín como oferente de cooperación mediante el impulso del intercambio de conocimiento, buenas prácticas y alianzas internacionales. Desde esta perspectiva, en las administraciones 2008-2011 y 2016-2019, las metas e indicadores vinculados con la cooperación internacional no vienen asociadas a la gestión de recursos sino a nuevos cooperantes, programas estratégicos, trabajo en red y al número de proyectos, alianzas y buenas prácticas transferidas, mientras que, en la administración 2012-2015 se concentra específicamente en los montos de recursos que provienen de la cooperación internacional.

De la misma manera, tan solo en el plan de desarrollo 2008-2011 se contempla como meta avanzar en la institucionalización en esta materia, a través de la construcción de una política de cooperación internacional, lo que representa un avance significativo en la sostenibilidad institucional del proceso.

Como consecuencia de la inclusión en materia de cooperación internacional en los planes de desarrollo junto a los indicadores y metas, los mecanismos de rendición de cuentas están supeditados a los informes de gestión anual que en este caso son presentados desde la ACI Medellín.

De la misma manera, durante el proceso de institucionalización de la ciudad, también ha sido fundamental la participación del Concejo Municipal en razón a que, es desde esta instancia desde la cual se aprueban, entre otras cosas, los planes de desarrollo junto a los presupuestos y reformas de la estructura de la administración municipal. Por esa razón, el impulso institucional ha tenido que promover una relación positiva con el Consejo, sensibilizándolos con un imaginario de la cooperación más allá de los recursos económicos y apoyando en algunos casos su agenda política.

Así entonces, el Acuerdo 73 de 2001 del Concejo de Medellín que autoriza al alcalde para crear una instancia para gestionar cooperación internacional (que viabilizó la creación de ACI-Medellín en el año 2002) y la aprobación en 2011 de la política pública de cooperación internacional (Acuerdo 26 de 2011), se constituyen en ejemplos significativos de apoyo a la administración municipal en los procesos de institucionalización de la cooperación internacional.

En esta dinámica ha influido de una manera u otra la corriente ideológica de los mandatarios de turno. Las tres administraciones objeto de estudio, aunque pertenecían a partidos políticos diferentes⁵⁶, se caracterizaban por una adscripción ideológica de centro, lo que permitió continuar con agendas progresistas con altos niveles de legitimidad vinculando la internacionalización de la ciudad dentro de la gestión pública (Mesa, 2021).

El caso de Medellín se ha convertido en un referente nacional: como una buena práctica institucional y de gestión de los asuntos internacionales y de cooperación de un gobierno subnacional en el país. En esta trayectoria ha sido fundamental el estilo de liderazgo político y la participación activa de varios sectores del territorio, lo que ha permitido no solo “blindar” la estructura institucional pública para tal fin sino, además, impulsar procesos de intercambio de capacidades organizacionales y promover la coordinación y la sostenibilidad de los procesos. Esto bajo el entendido que el ejercicio de la cooperación internacional en la ciudad tiene como propósito no solo su contribución al desarrollo local sino, además, una clara estrategia de internacionalización de la ciudad.

2.6.2. Estructura organizacional para el ejercicio de la cooperación internacional

La iniciativa para la conformación de una estructura institucional para la internacionalización de la ciudad se remonta al Plan de Desarrollo 2001-2003 de la Alcaldía de Luis Pérez Gutiérrez, en el cual se plantea como un programa del cuarto tema “Medellín sin fronteras”, la Consejería para la Internacionalización de Medellín. Cabe señalar que el programa planteaba relaciones de cooperación de la ciudad que traspasaban la financiación de proyectos y buscaba estrechar lazos de cooperación técnica y financiera, promover la imagen

⁵⁶ Alonso Salazar, por la Alianza Social Independiente, Anibal Gaviria, por el Partido Liberal y Federico Gutierrez, por el Movimiento Creemos.

de la ciudad e impulsar la transferencia de conocimientos y las redes de ciudades, entre otros (art. 19).

Este propósito terminó por materializarse con la creación de la Agencia de Cooperación de Medellín ACI-Medellín, como uno de los hitos más representativos de la arquitectura institucionalidad de la cooperación internacional de la ciudad. Esta figura ha permitido organizar sus asuntos internacionales a través de una mayor proyección, coordinación y profesionalización en esta materia.

La base legal y jurídica que permitió pensar en una estructura administrativa de este tipo, estuvo soportada en la Ley 489 de 1998 y su artículo 95 sobre asociaciones entre entidades públicas, a través del cual se facultaba a estas entidades para “asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, mediante la celebración de convenios interadministrativos o la conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro” (art. 95).

Con base en estas atribuciones, el Acuerdo No. 73 de 2001 del Concejo de Medellín autoriza al alcalde de la ciudad por el término de seis meses para que promueva y participe en la constitución de una corporación sin ánimo de lucro, en la que podrán participar otras entidades públicas y los particulares, cuya finalidad sea preparar proyectos y buscar cooperación internacional” (art. 1).

Es así como a partir del 19 de junio de 2002 se constituye la Agencia para la Cooperación Internacional de Medellín (A.C.I.) como una asociación entre las siguientes entidades públicas: Alcaldía de Medellín, Empresas Públicas de Medellín, Área Metropolitana del Valle de Aburrá y Empresas Varias de Medellín (Alcaldía de Medellín, 2002).

La agencia como un ente descentralizado puede interpretarse bajo la lógica de la corriente de la nueva gestión pública y de las reformas de modernización del Estado y diseño organizativo impulsadas en América Latina a partir de la década de los ochenta. Esto bajo el modelo de creación de agencias independientes para ciertos asuntos públicos con el propósito de fortalecer las instituciones superando problemas como el clientelismo, la falta de sostenibilidad y de estabilidad institucional (Ramió y Salvador, 2005).

La ACI surge en sus inicios como una entidad focalizada en la gestión de cooperación bilateral y multilateral (Observatorio de Cooperación Descentralizada, 2013), pero el pasar

de los años comienza a ampliar su ámbito de intervención, en correspondencia con las nuevas dinámicas de la cooperación y del interés de fortalecer sus funciones dentro de un marco más amplio de internacionalización de la ciudad.

Así, y de acuerdo con algunas entrevistas a exfuncionarios de la ACI, en 2006, bajo la administración de Sergio Fajardo, la Agencia toma mayor fuerza en razón a que, dentro del plan de desarrollo se incluye la línea 5 “Medellín integrada con la región y el mundo”, donde se plantea de manera decidida un enfoque integral de internacionalización de la ciudad bajo la promoción de la cooperación, los negocios y la inversión, el mercadeo territorial, la cultura para la internacionalización, el fortalecimiento institucional, entre otros. Esta definición fue fundamental para posicionar a la agencia como interluctor técnico y responsable de cumplimiento de las metas ligadas a esa línea del Plan de Desarrollo.

Bajo ese mismo propósito, en 2006, a partir de una asesoría de la Agencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) se definió que la ACI debía vincular dentro de sus actividades la atracción de recursos de inversión extranjera directa para la ciudad (BID & Alcaldía de Medellín, 2011) y por tanto, en 2007 cambia su nombre por el de Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y el Área Metropolitana.

Posteriormente, en 2009, bajo la alcaldía de Alonso Salazar, la Agencia vincula un área de proyección de ciudad-región para la consolidación de Medellín como oferente de cooperación técnica y protagonista en la cooperación Sur-Sur (Díaz, 2011a) y en 2010 decide concentrar en una sola área las acciones de comunicación de la ciudad en materia internacional.

Estas transformaciones organizacionales fueron dando cabida a otros aspectos relacionados con los asuntos internacionales los cuales venían acompañados de un ejercicio de cultura por la internacionalización de la ciudad.

En 2013 la ACI surte un proceso de reestructuración organizacional en la cual implementan a partir de 2014 la gestión de los siguientes procesos: proyectos y propuestas de valor, gestión de conocimiento, relaciones locales e internacionales, relaciones administrativas y posicionamiento (ACI-Medellín, 2020a). Por su parte, en 2016 se modifica la sigla y se convierte en ACI Medellín.

La estructura institucional de la Agencia como un ente descentralizado demuestra el grado de autonomía con el que cuenta y el nivel de poder como única instancia encargada de los asuntos internacionales de la ciudad, lo que favorece su rol dentro de la administración pública y permite una mayor continuidad de las acciones, a pesar de la influencia de los cambios de gobierno municipal.

De otro lado, esta evolución de la ACI viene acompañada, además, del posicionamiento institucional de la entidad a través de símbolos como su logo y el imaginario colectivo en la ciudad en el cual se reconoce una entidad semi independiente para los asuntos internacionales de la ciudad. Así, desde su creación y las posteriores modificaciones, la ACI fue modificando su logo hasta lo que hoy es la ACI Medellín (Ver anexo 3).

En todo caso, es importante resaltar que, con la creación en 2002 del Medellín Convention and Visitors Bureau en el 2002 (hoy Greater Medellín Convention & Visitors Bureau - Oficina De Convenciones y Visitantes Para Medellín Y Antioquia) junto a la ACI, se configuró una ruta de proyección nacional e internacional de la ciudad desde ese entonces.

La Alcaldía de Medellín ha tenido un rol fundamental en las dinámicas institucionales de la Agencia. Si bien, esta figura “semi independiente” ha dotado de fortaleza jurídica este campo organizacional y ha permitido “blindar” los procesos de cooperación internacional de la ciudad, los cambios de gobierno junto a sus intereses y prioridades, han influido en sus dinámicas y proyecciones en razón a que, su quehacer está determinado fundamentalmente por el plan de desarrollo del gobernante de turno.

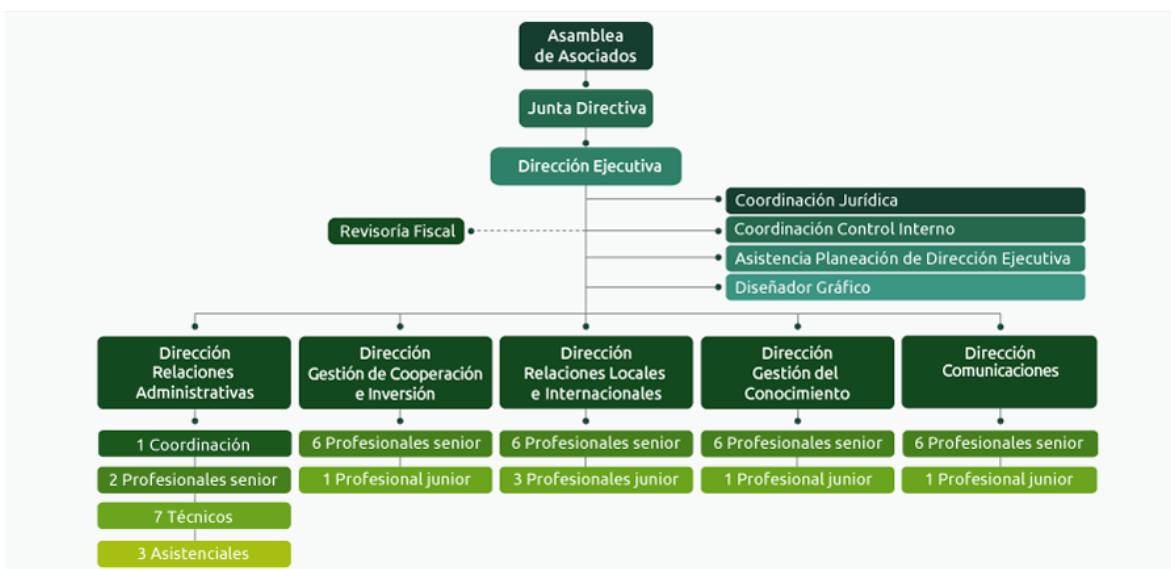
Desde esta perspectiva, y bajo el entendido que la sostenibilidad de los procesos institucionales de la cooperación internacional requiere decisión política, se puede suponer en este caso que, la continuidad en la línea política de los gobernantes de la ciudad de los últimos diez años tuvo una importante influencia en el posicionamiento de la Agencia. Así, por ejemplo, y de acuerdo con algunas entrevistas, durante las administraciones de Sergio Fajardo (2004-2007), Alonso Salazar (2008-2011) y Aníbal Gaviria (2012-2015) se pudo evidenciar un diálogo fluido que permitió una continuidad en la Agencia conservando gran parte del equipo. Por su parte, la administración de Aníbal Gaviria (2016-2019) representó cambios institucionales y renovaciones del equipo que se visualizaron como una pérdida de fuerza de la Agencia como instancia articuladora en materia de cooperación internacional.

No obstante ello, lo que se puede inferir como una de las mayores fortalezas, es que la estructura organizacional ha focalizado lo técnico sobre lo político lo cual ha beneficiado sus procesos de gestión y sostenibilidad y la ha posicionado como el interlocutor de la ciudad en temas de internacionalización.

En todo caso, es necesario resaltar que, un gran porcentaje de los aportes a la Agencia provienen de la Alcaldía y que, además, esta Corporación hace parte de la estructura administrativa de la Alcaldía como un ente descentralizado indirecto que tiene relación constante con el despacho del alcalde, las Secretarías de Desarrollo Económico, de Planeación, Cultura Ciudadana, entre otras instancias de la administración municipal.

En la actualidad, la estructura organizacional de la ACI Medellín cuenta dentro de su organigrama con una Dirección de Gestión de Cooperación e Inversión y una Dirección de Relaciones Locales e Internacionales desde las cuales se promueve la demanda y oferta de cooperación internacional (Figura 13).

Figura 13: Estructura organizacional de los asuntos internacionales de Medellín (2020)



Fuente: ACI Medellín (2020b)

Bajo esta estructura, se infiere que la capacidad institucional y la priorización de lo técnico sobre lo político, ha estado claramente determinada por la vinculación de un grupo de profesiones y perfiles que han respondido en gran medida a las competencias propias para el

cumplimiento de las funciones de la Agencia. Así, existe una tendencia de profesiones que empiezan a vincularse dentro del campo organizacional de la gestión pública con perfiles propios para trabajar por la internacionalización de la ciudad (Tabla 17) En especial, se destaca cómo los perfiles de los equipos de trabajo durante el período 2008-2019 han mantenido una continuidad con la vinculación de profesionales de las ciencias sociales y las ciencias económicas prioritariamente, con posgrados directamente relacionados con el quehacer de la entidad.

Nos obstante ello, durante la administración 2016-2019 cambia el modus operandi de algunas áreas de la agencia, vinculando, por ejemplo, a ingenieros mecánicos e industriales y diseñadores industriales en las direcciones de relaciones locales e internacionales y la dirección de gestión de cooperación e inversión.

Tabla 17: Tendencia en el perfil profesional del equipo de profesionales de la ACI-Medellín en los componentes de cooperación internacional e inversión

Periodo	Directores de la Agencia	Equipo relacionado con tareas de cooperación internacional	Equipo relacionado con tareas de inversión
2008-2011	Profesionales en administración de negocios y negocios internacionales Posgrados relacionados con los estudios políticos y la economía	Profesionales en Administración de Negocios, Comunicación social y relaciones Corporativas, Finanzas y Relaciones Internacionales, Negociación Internacional, Ciencias Políticas y psicología Posgrados relacionados con estudios políticos, hermenéutica Literaria, Investigación Social, paz y globalización, cooperación internacional y gestión de proyectos y finanzas	Profesionales en comunicación Social, relaciones corporativas, economía, Ingeniería Administrativa, ingeniería civil, Negociación Internacional, Mercadeo y Publicidad Posgrados relacionados con Innovación, Gerencia de Mercados Globales y mercadeo
2012-2015	Profesionales en administración de negocios, finanzas y negocios internacionales y relaciones internacionales Posgrados relacionados con estudios políticos, economía, negocios internacionales, diplomacia y relaciones internacionales	Profesionales e Derecho, Administración de Empresas y de negocios, comunicación social, economía, finanzas, Relaciones Internacionales, Ingeniera Administrativa y mecanica, negociación internacional, ciencias políticas y Psicología. Posgrados relacionados con gobierno y gestión pública, desarrollo, cooperación internacional y gestión de proyectos, estudios políticos, finanzas, investigación social, derecho, relaciones y negocios internacionales	Profesionales en Derecho, Administración de Negocios, Comunicación Social, Economía Ingeniería Administrativa y de sistemas, Negocios Internacionales, finanzas, Mercadeo y Publicidad y relaciones internacionales. Posgrados relacionados con mercadeo, mercados globales, gerencia, finanzas, relaciones y negocios internacionales

2016-2019	Profesionales en negocios internacionales y relaciones internacionales Posgrados relacionados con negocios internacionales, diplomacia y relaciones internacionales, relaciones públicas	Profesional en Derecho, Administración de Empresas y de negocios, comunicación social, economía, finanzas, Relaciones Internacionales, Ingeniería Administrativa, mecánica, biomédica, industrial y de sistemas, negocios internacionales, ciencias políticas y diseño industrial y gráfico Posgrados relacionados con gobierno y gestión pública, cooperación internacional y gestión de proyectos, estudios políticos, derecho financiero, relaciones y negocios internacionales, economía, mercadeo, innovación, mercados globales, administración de empresas.	Profesionales en Administración de Negocios, Comunicación social, Derecho y Ciencias Políticas, Finanzas y Relaciones Internacionales, Ingeniería Administrativa, Negocios Internacionales, Mercadeo y Publicidad y diseño gráfico. Posgrados relacionados con finanzas, gerencia de proyectos, mercadeo, estudios políticos, negocios Internacionales y administración de empresas
-----------	---	---	--

Fuente: elaboración propia con base en el análisis de datos suministrados por la ACI-Medellín, 2020c

Como parece lógico, a medida que este campo organizacional iba creciendo y generando nuevas líneas de trabajo, se incorporaban nuevos profesionales para trabajar no solo en las áreas de cooperación internacional e inversión sino, además, en la gestión del conocimiento y en las actividades relacionadas con las comunicaciones de la agencia. Esto llevó a crear nuevas rutinas, discursos, símbolos y prácticas compartidas las cuales fueron reforzadas como consecuencia de los bajos niveles de rotación de los equipos lo que, sin duda, fortaleció la institucionalidad y la continuidad de los procesos⁵⁷.

Otro elemento fundamental para comprender las dinámicas de los campos organizacionales en esta materia tiene que ver con los rubros presupuestales para tal fin. La estructura de la Agencia, como una instancia descentralizada indirecta de la Alcaldía y apalancada por los demás socios, ha permitido mantener rubros aproximados de inversión desde la Alcaldía para los temas de cooperación internacional, lo cual ha beneficiado la sostenibilidad y proyección del proceso. Si se examinan los planes de desarrollo de las administraciones objeto de estudio, se evidencia cómo la administración municipal ha venido incluyendo rubros

⁵⁷ Frente a esta dinámica, es importante señalar que los directores de la agencia han tenido contratos a término indefinido mientras que, los demás profesionales (subdirectores, consultores, profesionales, asistentes, secretarías, etc), han tenido contratos a término fijo. Esto ha permitido condiciones laborales relativamente estables y una alta continuidad de los equipos técnicos. Así por ejemplo, desde 2008 la subdirección de cooperación y la subdirección de demanda de cooperación fue asumida durante aproximadamente 8 y años, respectivamente, por los mismos funcionarios.

presupuestales en los planes cuatrianuales de inversiones para el ejercicio de la cooperación internacional (Tabla 18).

Tabla 18: Vinculación de los asuntos internacionales en los Planes de Desarrollo (2008-2019)

Periodo	Alcalde	Línea o dimensión que vincula los asuntos internacionales	Inversión para la línea o dimensión	Nombre del componente dentro de la línea o dimensión	Inversión para el componente	Porcentaje de inversión del componente sobre la inversión total de la línea o dimensión
2008-2011	Alonso Salazar Jaramillo	Línea Ciudad con Proyección Regional y Global	\$577.233	Proyección Regional, Nacional e Internacional	\$66.726	12%
2012-2015	Anibal Gaviria Correa	Línea Competitividad para el desarrollo económico con equidad	\$2.563.235	Medellin ciudad conectada con el mundo	\$79.554	3%
2016-2019	Federico Gutiérrez Zuluaga	Dimensión Educación de calidad y empleo para vos	4.893.913	Medellín Innovadora	\$146.280	3%

Fuente: elaboración propia con base en los Planes de Desarrollo

El cuadro anterior muestra cómo han sido incluidos los asuntos internacionales en los planes de desarrollo y el porcentaje de inversión correspondiente sobre el total de la línea o dimensión. Se destaca que sólo en la administración 2008 se estableció una línea focalizada en la proyección regional e internacional de la ciudad. Sin embargo, los temas internacionales representan solo el 3% dentro de la línea. En todo caso, estos valores demuestran una tendencia positiva en la inversión de los temas internacionales dentro de una línea del plan de desarrollo.

Un análisis más detallado sobre los programas vinculados al componente de asuntos internacionales, permite evidenciar la inversión para el ejercicio de la cooperación internacional (Tabla 19).

Tabla 19: Inversión cuatrianual en materia de cooperación internacional en el componente del plan de desarrollo destinado a los asuntos internacionales (2008-2019)

Alcaldía	Componente de la línea o dimensión que vincula la cooperación internacional	Inversión para el componente	Nombre del programa dentro del componente	Inversión para el programa o proyecto	Porcentaje de inversión del programa o proyecto sobre la inversión total del componente
2008-2011	Proyección Regional, Nacional e Internacional	\$66.726	Programa Cooperación Internacional	\$4.740	7%
2012-2015	Medellin ciudad conectada con el mundo	\$79.554	Programa Gestión de la cooperación nacional e internacional	\$6.042	8%
2016-2019	Medellín Innovadora	\$146.280	Programa Internacionalización (incluye proyectos vinculados con cooperación internacional)	\$53.801	37%

Fuente: elaboración propia con base en los datos de los Planes de Desarrollo

Los datos dan cuenta del porcentaje sobre el componente específico relacionado con los asuntos internacionales. Llama la atención el porcentaje de 38% de inversión durante la administración de Federico Gutiérrez. Sin embargo, en este caso existe una diferencia en razón a que los asuntos internacionales no fueron incluidos como un componente sino como un programa. Por lo tanto, “Medellín Innovadora” incluye otros temas (Ciencia, innovación y tecnología para la sociedad, Turismo e Investigación científica y desarrollo tecnológico) que no necesariamente están relacionados con los asuntos internacionales de la ciudad.

Este contexto lleva a un análisis adicional. Cuando se revisa el porcentaje de la inversión de los asuntos internacionales sobre la inversión total de los planes de desarrollo, se evidencia una baja priorización para estos temas, a pesar de la fuerza institucional de la ciudad (Tabla 20).

Tabla 20: Porcentaje de inversión en asuntos internacionales en los Planes de Desarrollo (2008-2019)

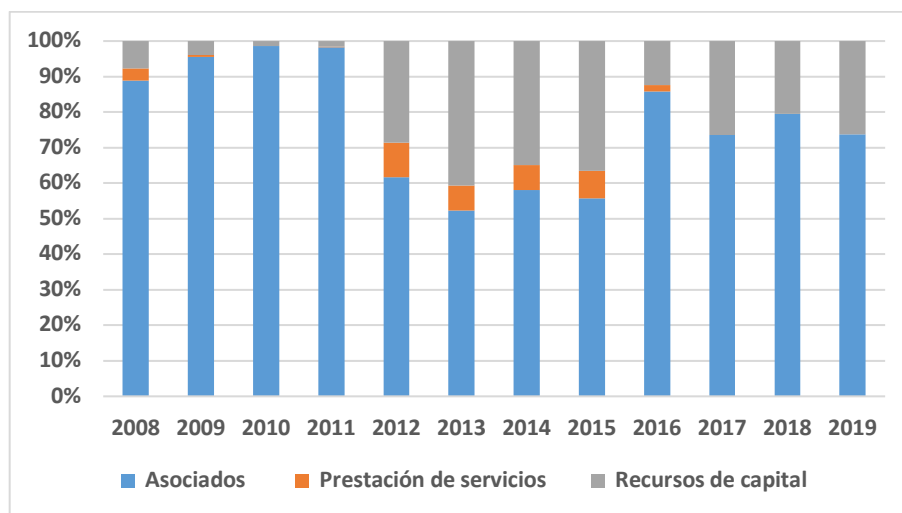
Alcaldía	Plan cuatrianual de inversiones del Plan de Desarrollo	Línea o dimensión que incluye los asuntos internacionales	Inversión para la línea	Porcentaje de inversión sobre el total de inversión del plan
2008-2011	\$8.503.836	Proyección Regional, Nacional e Internacional	\$66.726	0,8%
2012-2015	\$12.047.052	Medellin ciudad conectada con el mundo	\$79.554	0,7%
2016-2019	\$16.103.073	Medellín Innovadora	\$146.280	0,9%

Fuente: elaboración propia con base en los datos de los Planes de Desarrollo

Ahora bien, cuando se revisan las dinámicas en los ingresos del presupuesto de la Agencia, se puede definir ciertas dinámicas y tendencias.

La composición de los ingresos de la ACI-Medellín está representada en tres grandes líneas: los aportes de los asociados (a través de capitalización en aportes sociales en dinero o en especie, de contratos interadministrativos por prestación de servicios o por administración delegada), la prestación de servicios y, los recursos de capital (recursos de balance y rendimientos financieros) (Figura 14).

Figura 14: Composición porcentual de los ingresos de la ACI-Medellín (2008-2019)



Fuente: elaboración propia con base en datos suministrados por la ACI-Medellín, 2020d

Se puede observar entonces, que el aplancamiento financiero de la entidad está soportado en los aportes de los socios focalizados especialmente en la Alcaldía de Medellín desde la cual, la Agencia representa la figura de un ente descentralizado. Así, durante el periodo referenciado, el 96% de los ingresos desde los asociados de la Agencia provenían de la Alcaldía. También es claro que los recursos de capital de la entidad han mostrado un crecimiento notable, lo que representa un rubro representativo de sostenimiento de la agencia. Por su parte, si se observa el comportamiento de la prestación de servicios, este no resulta ser tan relevante en los ingresos de la entidad.

Este comportamiento permite reafirmar que la ACI-Medellín ha sido delegada para asumir una función netamente técnica, operativa y de gestión de la internacionalización de la ciudad focalizada en la Alcaldía de Medellín y en el plan de desarrollo del gobierno de turno. Así, y de acuerdo con algunas entrevistas, cuando se constituyó la Agencia, los socios contribuyeron con un aporte inicial bajo recursos financieros o en especie lo que no necesariamente implicaba que la entidad asumiera la responsabilidad de la internacionalización de los socios o que surgiera una necesidad o compromiso de captar recursos de estas entidades⁵⁸.

En tal sentido, y si bien el proceso ha sido “blindado” desde la agencia, termina altamente influenciado por el interés y la voluntad política del alcalde, quien define dentro de su plan de desarrollo no solo la ruta de trabajo sino el presupuesto asignado para esta unidad. En todo caso, el grado de posicionamiento de la ACI-Medellín junto a su continuidad y a los resultados obtenidos dentro de las apuestas de internacionalización de la ciudad, han permitido convertirla en una instancia difícilmente maleable al servicio de los intereses particulares del gobierno de turno.

Las dinámicas institucionales de la cooperación internacional de Medellín también han venido acompañadas de importantes ejercicios de coordinación. En efecto, antes de su creación, desde el año 2000, un grupo de ONG, académicas, gremiales y públicas, apoyado por la (en ese entonces) Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, ACCI, inició

⁵⁸ En efecto, y de acuerdo con el trabajo de campo, desde su creación la función de la Junta Directiva ha estado orientada especialmente al seguimiento y acompañamiento, por lo cual, los convenios con los otros socios obedecen a productos puntuales como estudios, intercambios de interés. Así mismo y si bien, Emvarias hace parte del grupo de socios, no ha tenido participación con recursos en razón a que es una filial de EPM.

una serie de diálogos para diagnosticar, evaluar y definir rutas de trabajo en la gestión de la cooperación internacional (Franco & Muñoz, 2012, pag 19).

Más adelante, estos ejercicios generaron una mayor necesidad de conformar una plataforma regional para la construcción de capacidades, la definición de rutas estratégicas y de un mecanismo de coordinación y alineación entre actores públicos y privados de la ciudad que llevaron a conformar la Red Antioqueña para la Cooperación Internacional. La Red, integrada en sus inicios por Alcaldía de Medellín, la ACI Medellín, la Gobernación de Antioquia, el Instituto para el Desarrollo de Antioquia –IDEA–, la Federación Antioqueña de ONG, la Universidad de Antioquia, Acción Social Territorial Antioquia, la Caja de Compensación Familiar de Antioquia –Comfama–, la Caja de Compensación Familiar de la Federación Nacional de Comerciantes –Comfenalco– y el sector empresarial, se convirtió así, en el mecanismo de coordinación, diálogo y alineación para la cooperación internacional de la ciudad.

Así mismo, fue el escenario propicio para apropiar los mandatos internacionales sobre la ayuda internacional y los compromisos asumidos por Colombia. En efecto, desde su creación, la Red se convirtió en un espacio desde el cual se buscaba integrar la agenda internacional de desarrollo junto a la agenda de eficacia de la ayuda al contexto local y regional (Franco & Muñoz, 2012, pag 19).

Los procesos de coordinación también han estado representados en dos tipos de relacionamiento de la Agencia con las instancias propias de la administración municipal: el primero de ellos, con el ecosistema de entidades y dependencias que están vinculados directamente con temas de internacionalización de la ciudad como por ejemplo, las Secretarías de Turismo, Planeación y Desarrollo Económico, el Bureau⁵⁹, Plaza Mayor⁶⁰, entre otras, y el segundo, con las demás Secretarías y el apoyo en la gestión de cooperación internacional.

⁵⁹ El Greater Medellín Convention & Visitors Bureau es una fundación privada, sin ánimo de lucro, cuyo objetivo es promocionar a Medellín y Antioquia en el mercado nacional e internacional (BureauMedellín, 2020).

⁶⁰ Plaza mayor es el espacio para los negocios, las ferias y convenciones de la ciudad, como una estrategia de internacionalización.

La conformación de la ACI-Medellín junto a los mecanismos de coordinación en especial, a través de la Red Antioqueña de Cooperación Internacional y la vinculación en los planes de desarrollo, demuestran como los temas internacionales y de cooperación terminaron por vincular un nuevo campo organizacional y de gestión pública en la estructura y la cultura institucional de los gobiernos de turno de Medellín. Si bien este nuevo campo está representado en una figura semi independiente, ha creado nuevos procedimientos y perfiles profesionales que han terminado por influenciar los contextos institucionales al interior de la Alcaldía.

En consecuencia, dentro del conjunto de “jugadores” locales, regionales y nacionales en la institucionalización de la cooperación internacional, se pueden destacar los siguientes:

Tabla 21: Jugadores locales, regionales y nacionales en la arquitectura institucional de la cooperación internacional de Medellín (2008-2019)

Jugador	Rol
ACI Medellín	Asociación de entidades públicas conformada por la Alcaldía de Medellín, EPM, Área Metropolitana del Valle de Aburrá y EMVARIAS. Representa la estructura institucional para la internacionalización de Medellín.
Concejo Municipal	Corporación político-administrativa instancia desde la cual se aprueban, los planes de desarrollo junto a los presupuestos y reformas de la estructura de la administración municipal.
Secretarías de la alcaldía	Participan con proyectos propios y se convierten en enlaces para el trabajo de la ACI Medellín
Red Antioqueña para la Cooperación Internacional	Instancia de diálogo y coordinación de la cooperación internacional de la ciudad
Academia (Universidad de Antioquia)	Miembros de la Red Antioqueña para la Cooperación Internacional. Apoyo en la construcción de documentos programáticos
IDEA Instituto para el Desarrollo de Antioquia	Miembro de la Red Antioqueña para la Cooperación Internacional. Apoyo en la construcción de documentos programáticos
Federación Antioqueña de ONG	Miembro de la Red Antioqueña para la Cooperación Internacional
Cajas de Compensación (Comfama y Comfenalco)	Miembros de la Red Antioqueña para la Cooperación Internacional
Gobernación de Antioquia	Miembros de la Red Antioqueña para la Cooperación Internacional
El Greater Medellín Convention & Visitors Bureau	Instancia encargada de promocionar a Medellín y Antioquia en el mercado nacional e internacional
ACCI/Acción Social/APC-Colombia	Instancia gubernamental de enlace con la ACI Medellín

Fuente: elaboración propia

La práctica institucional de los temas de cooperación internacional de Medellín también se ha visto representada por mecanismos de sistematización de la información. La experiencia

demuestra un interés desde la ACI Medellín en la construcción de documentos y difusión de información en materia de cooperación internacional. Algunos de los logros sobre este particular pueden ser evidenciados en los siguientes documentos:

Tabla 22: Algunas experiencias de sistematización de la información de la cooperación internacional de Medellín (2008-2019)

Logros	Año
Manual de cooperación internacional descentralizada	2005
Manual de cooperación internacional descentralizada	2007
Laboratorio Medellín, catálogo de 10 prácticas vivas	2011
La cooperación internacional para el desarrollo, una política pública de construcción social de capacidades desde Medellín para la Región	2011
Manual de cooperación internacional descentralizada	2012
#2 Medellín (Colombia) Cooperación descentralizada y la eficacia de la ayuda, una mirada desde los gobiernos locales de América Latina (en el marco del Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina)	2013
Marco legal e institucional para la acción internacional de las ciudades (en el marco del proyecto Allas)	2013
Comunicar la internacionalización de la ciudad, guía para realizar campañas de sensibilización sobre acción exterior de los gobiernos locales y sus redes (en el marco del proyecto Allas)	2014
Estrategias participativas para internacionalizar el territorio miradas desde América Latina y Europa (en el marco del proyecto Allas)	2014
Dialogar para internacionalizar la ciudad, guía para realizar diálogos multiactor sobre acción exterior de los gobiernos locales (en el marco del proyecto Allas)	2014
Internacionalización del gobierno local: una política pública en construcción (en el marco del proyecto Allas)	2014
Acción internacional para una ciudad incluyente (en el marco del proyecto Allas)	2015
Acción internacional para una ciudad atractiva (en el marco del proyecto Allas)	2015
Acción internacional para una ciudad sustentable, Tendencias, actores y buenas prácticas (en el marco del proyecto Allas)	2015
Revista Link, medio informativo de la ACI Medellín	2014,2015,2016, 2017, 2019
Los gobiernos locales en la agenda internacional: ¿actores o espectadores? (en el marco del proyecto Allas)	2016
La irreversible internacionalización de los gobiernos locales (en el marco del proyecto Allas)	2016
Relatorías y Memorias del MedellínLab	2017
Hacia una acción internacional sostenible en la ciudad (en el marco del proyecto Allas)	2018
Cuaderno Allas 09: alianzas locales para los retos globales (en el marco del proyecto Allas)	2019
Mapa de georeferenciación de hermanamiento de Medellín	2020
Base de datos de demanda y oferta de cooperación de la ACI-Medellín	Constante

Fuente: elaboración propia con base en documentos de la ACI-Medellín

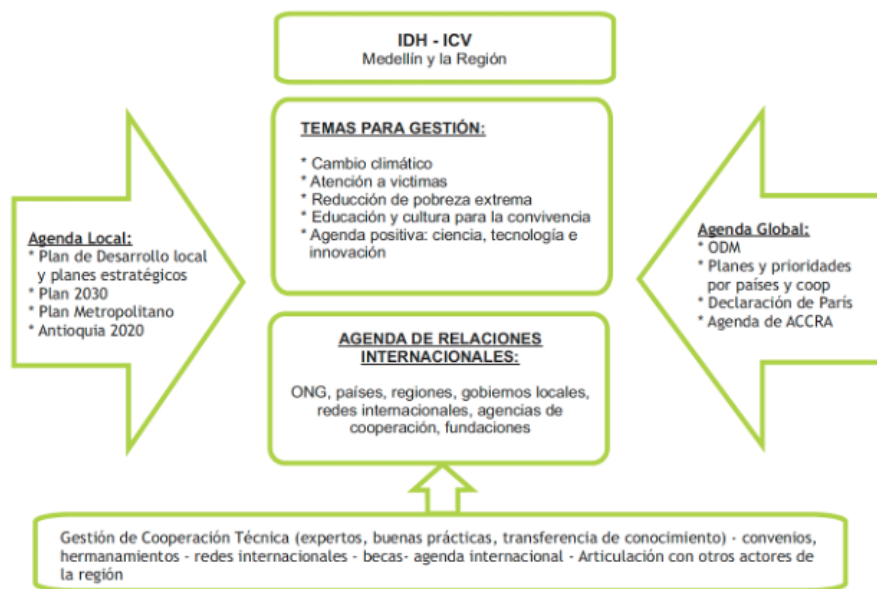
Lo anterior resulta fundamental para comprender porqué Medellín se ha constituido en una experiencia significativa de la institucionalidad de los asuntos internacionales y de cooperación. Ello ha sido fruto de un proceso de construcción colectiva y de la capacidad de sostener una estructura organizacional de carácter técnico junto a una normativa que ha

beneficiado la coordinación, la articulación, la sostenibilidad y proyección de los asuntos internacionales y de cooperación y, por tanto, ha permitido que la ciudad se adapte a las tendencias y mandatos internacionales en esta materia.

2.6.3. Políticas y estrategias de cooperación internacional

En general, la planeación estratégica de la cooperación internacional de la ciudad se define desde la ACI-Medellín, bajo las prioridades y metas planteadas en los planes de desarrollo y los planes estratégicos de sus socios, todos ellos teniendo de presente las dinámicas internacionales en materia de desarrollo y las tendencias en la cooperación internacional. La figura 15 evidencia un ejemplo de este ejercicio de la Agencia durante la administración 2008-2011.

Figura 15: Estrategia de Cooperación Internacional de Medellín (2008-2011)



Fuente: ACI- Medellín, Informe de gestión, 2011

Es importante resaltar como antecedente, los ejercicios de diálogo colectivo a partir del 2000, en los cuales actores públicos y privados iniciaron con un proceso de diagnóstico y trabajo conjunto para superar los problemas en la gestión de la cooperación internacional de la ciudad relacionados con la institucionalidad, la baja formación, la ausencia de agendas estratégicas,

los incipientes mecanismos de coordinación interinstitucional, de monitoreo y evaluación, entre otros (Franco & Muñoz, 2012).

Como parte de este trabajo, en el año 2008, bajo el liderazgo de la Red Antioqueña de Cooperación Internacional, se definió una agenda estratégica de cooperación internacional con enfoque territorial en Antioquia, a partir del establecimiento de 14 factores sinérgicos que, a su vez, definieron el trabajo de la Red y su propósito de implementar una agenda regional con enfoque de ciudad región, bajo los siguientes elementos (Franco & Muñoz, 2012):

- Formulación de una política pública regional de cooperación internacional
- Definición de una agenda política y diplomacia desde el territorio
- Diseño de sistemas de información de cooperación internacional
- Participación coordinada en escenarios nacionales de trabajo en cooperación internacional
- Gestión del conocimiento, promoción de la conectividad y publicaciones en temas de interés
- Desarrollo de acciones coordinadas con el sector empresarial en oferta y demanda de cooperación internacional
- Fortalecimiento de las capacidades de negociación internas y externas
- Articulación con fondos globales y fuentes de cooperación novedosas
- Realización de encuentros de visibilidad política, socialización y rendición de cuentas de la cooperación
- Homologación metodológica
- Integración de temáticas transversales en la cooperación

Este panorama demuestra el trabajo continuo para la generación de mayores sinergias a favor de la institucionalización de la cooperación internacional mediante la coordinación, la alineación, el desarrollo de capacidades y el trabajo conjunto. En consecuencia, uno de los avances más representativos de este trabajo es el Acuerdo del 26 de julio de 2011 a través del cual el Concejo de Medellín aprueba las bases de la política pública de CID del Municipio de Medellín, constituyéndose así en la primera ciudad del país en concretar el ejercicio de la

cooperación internacional en una política, bajo el liderazgo de la ACI-Medellín y la Red Antioqueña de Cooperación Internacional.

La política pública como “un conjunto de acciones que son llevadas a cabo o implementadas por actores gubernamentales o por éstos en asociación con actores sociales (económicos, civiles) o por actores (Aguilar, 2002, pag.17), demuestra para este caso, la consolidación de un ejercicio participativo que materializa además el interés de vincular en la agenda pública municipal la cooperación internacional⁶¹. Su objetivo busca “orientar la gestión eficaz de cooperación internacional que contribuya al desarrollo humano y la calidad de vida en Medellín y en la región, como una oportunidad de integración y promoción municipal y regional” (Acuerdo 26, 2011, art. 2).

Del documento de política se desprenden dos tendencias importantes. En primer lugar, la alta alineación con la Agenda de Eficacia de la Ayuda promovida desde la OCDE, en especial, con la Declaración de París de 2005, en razón a que, establece y comparte sus principios orientadores de apropiación, armonización, alineación, coordinación, gestión orientada a resultados, mutua responsabilidad, entre otros. Como un segundo elemento, se destaca la responsabilidad de la Administración Municipal en promover una cooperación internacional que impulse el diálogo político y técnico, las alianzas novedosas y la articulación multiactor, la gestión de conocimiento y el trabajo focalizado y priorizado (Acuerdo 26, 2011, art. 4).

Así entonces, esta política pública, junto a la estructura organizacional representada en la ACI-Medellín se constituyen como avances fundamentales que fortalecen y ayudan a blindar la institucionalización de la ciudad, más allá de los cambios de administración municipal. De la misma manera, demuestra el interés de seguir promoviendo la cooperación internacional como un mecanismo de internacionalización y de promoción del desarrollo local vinculando “una cuestión (*issue*) novedosa en la agenda de gobierno de una ciudad” (Vargas, 2014).

⁶¹ La construcción de la política pública de cooperación internacional estaba consignada, además, como una de las metas del Plan de Desarrollo 2008-2011 de la Alcaldía de Alonso Salazar.

2.6.4. Tipos de interacción con actores locales, nacionales e internacionales

Como se ha mencionado anteriormente, una de las grandes fortalezas de los procesos de cooperación internacional en Medellín ha sido el trabajo colectivo a través de diversos ejercicios, en especial, los promovidos desde la Red Antioqueña de Cooperación Internacional que vincula varias institucionales públicas y de la sociedad civil con una importante experiencia en la gestión de la cooperación y que ha buscado, además, validar social e institucionalmente el trabajo conjunto (Díaz, 2011b).

De la misma manera, la participación en la ACI-Medellín de la EPM, el Área Metropolitana del Valle de Aburrá y EMVARIAS ha permitido una mayor interacción y articulación en la gestión para el posicionamiento de la ciudad en el escenario internacional. Así, por ejemplo, la Agencia ha venido apoyando algunos esfuerzos de la estrategia de cooperación de la EPM mediante la gestión de algunos recursos, las relaciones con el cuerpo diplomático, la visibilidad de proyectos de innovación, entre otros (ACI-Medellín, 2017a).

En todo caso, la experiencia de la Agencia evidencia que existe una mayor focalización de su gestión en los proyectos estratégicos del mandatario de turno, quien, además, es uno de los mayores aportantes de esta entidad.

Frente a la relación con la agencia de cooperación del gobierno nacional (en este caso APC-Colombia) desde sus inicios, la ciudad ha tenido un acercamiento constante y una interlocución fluida con el trabajo territorial de esta instancia. Sin embargo, las fortalezas institucionales de Medellín han demostrado su grado de independencia en esta materia, si se compara con otras entidades territoriales del país en las cuales, se ha requerido un mayor apoyo de la agencia del gobierno nacional.

No obstante ello, lo que sí parece claro es la alta alineación de la ACI-Medellín con las prioridades del gobierno nacional a través de los compromisos internacionales adquiridos por Colombia con la Agenda de Desarrollo de los ODM y posteriormente de los ODS y la Agenda de Eficacia y los principios establecidos en la Declaración de París. Esto, a partir de la vinculación de estos temas en los documentos programáticos y de política destinados a tal fin.

Si bien desde sus inicios, la Agencia ha tomado como marco de referencia la agenda internacional y las prioridades de algunas fuentes tradicionales de cooperación, las

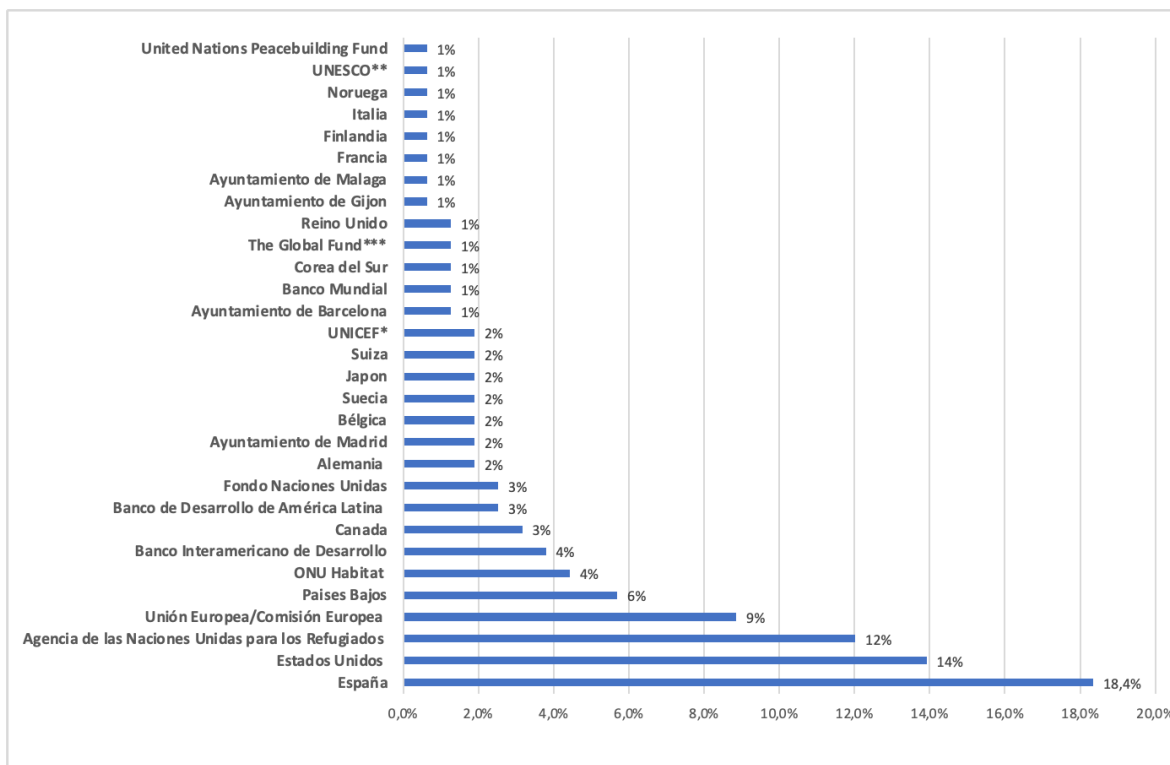
actividades han estado marcadas por la agenda política y por el impulso de un tipo de relacionamiento en el cual se apuesta por la diversificación de actores y la promoción de la COD y los nuevos mecanismos de relacionamiento internacional. Así, por ejemplo, durante la administración de Sergio Fajardo inicia un proceso de fortalecimiento de la descentralización de la cooperación en el cual se trazó como prioridad, más allá de la gestión de recursos, el aprendizaje de buenas prácticas internacionales a través de la vinculación de la ciudad en redes internacionales de gobiernos locales y la generación de capacidad instalada.

En todo caso, las dinámicas de interacción con aliados internacionales de cooperación han respondido a los altos flujos que ha recibido el Departamento de Antioquia y la ciudad de Medellín a través de los cooperantes tradicionales con los cuales durante años el gobierno nacional ha tenido una relación continua con parte de sus prioridades de política exterior.

Así, y de acuerdo con los reportes de APC-Colombia, entre 2010 y 2019 Antioquia fue uno de los diez departamentos del país con mayores proyectos con recursos no reembolsables de fuentes tradicionales oficiales de cooperación internacional (APC-Colombia, 2020b)

Cuando se trata de los proyectos ejecutados en Medellín entre 2010 y 2019 con recursos de cooperación internacional no reembolsable, los reportes de APC-Colombia (que no necesariamente responden al registro de proyectos gestionados desde la ACI-Medellín), se pueden evidenciar algunas tendencias. Se observa una presencia importante de fuentes bilaterales que tradicionalmente han estado en el país como Estados Unidos y España y, fuentes multilaterales como la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados y la Unión Europea (Figura 16). Frente a la COD, se observa la presencia de los ayuntamientos españoles, quienes junto a sus comunidades autónomas fueron durante años los principales cooperantes descentralizados en el país.

Figura 16: Porcentaje de proyectos de fuentes oficiales de cooperación internacional en Medellín (2011-2019)



* Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

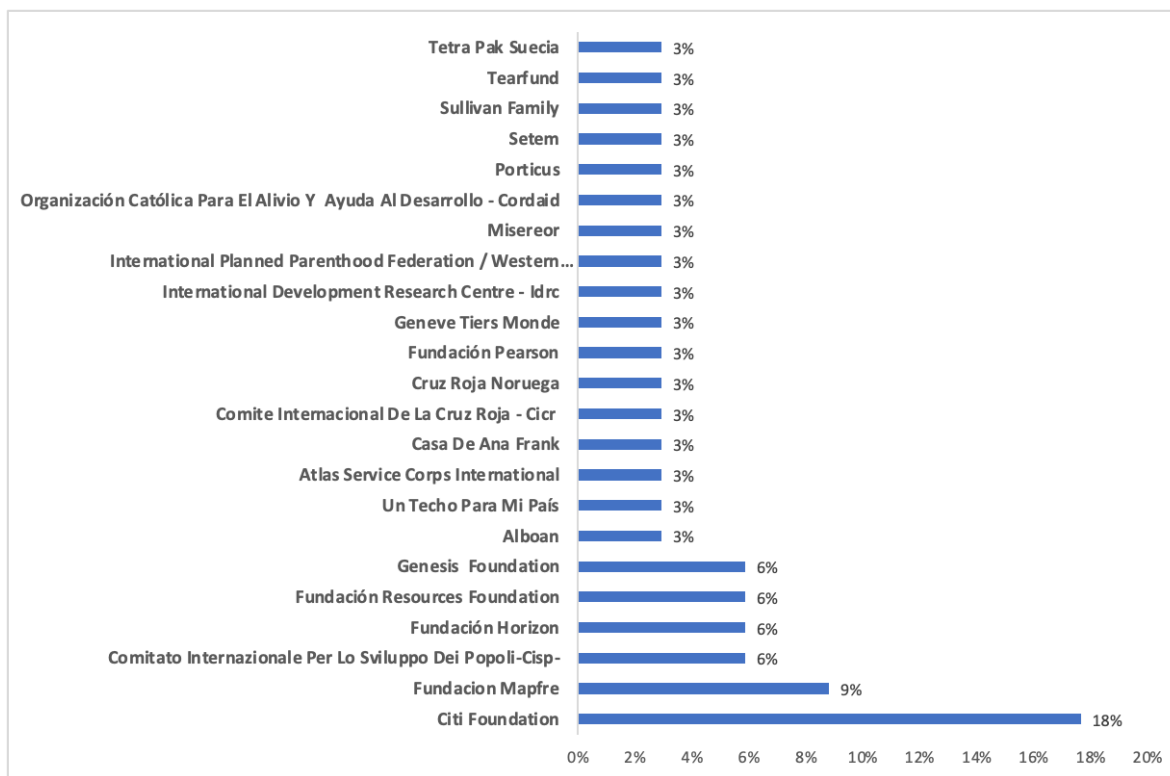
** Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

*** Fondo Mundial de Lucha Contra el Sida, la Tuberculosis y la Malaria

Fuente: elaboración propia con base en datos de Ciclope de APC-Colombia, 2020b

Frente a las fuentes no oficiales o privadas, se destaca la presencia de OSC constituidas en Colombia y provenientes de países como Italia, Alemania, Estados Unidos, España, Suiza, Países Bajos, Noruega, Canadá y Reino Unido (gráfico XXX). Estas organizaciones han ejecutado proyectos bajo asistencia financiera (80%), técnica (17%) y en especie (3%) focalizados especialmente en desarrollo comunitario, educación y medio ambiente y cuyos beneficiarios han sido niños, jóvenes y mujeres (Figura 17).

Figura 17: Porcentaje de proyectos de fuentes privadas de cooperación internacional en Medellín (2010-2019)



Fuente: elaboración propia con base en datos de Ciclope de APC-Colombia, 2020b

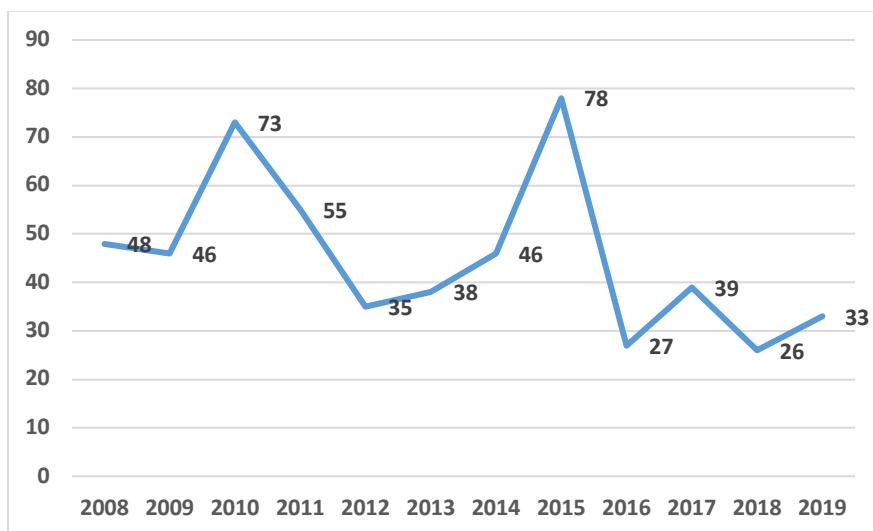
Es importante recordar que solo una parte de las dinámicas de la cooperación internacional en Medellín que hacen parte de las intervenciones de las fuentes tradicionales y privadas han sido reportadas por APC-Colombia.

Sin embargo, existe una dinámica propia desde la gestión de la ACI-Medellín que permite definir ciertas características y tendencias. En primer lugar y como consecuencia de una visión integral de la internacionalización de la ciudad, la experiencia de Medellín confirma una clara apuesta que sobrepasa las relaciones de cooperación internacional soportadas en la financiación de proyectos de fuentes tradicionales.

Desde esta perspectiva, cuando se revisan los proyectos gestionados desde la Agencia desde 2008, se observa un total de 544 proyectos que muestran en porcentaje una relativa tendencia al crecimiento con una disminución a partir del año 2016 (Figura 18). Esto coincide con la nueva administración 2016-2019 desde la cual, y de acuerdo con algunas entrevistas, se

percibe que los temas de la cooperación internacional perdieron fuerza junto al dinamismo y posicionamiento de la agencia.

Figura 18: Número de proyectos de cooperación internacional gestionados desde la ACI-Medellín (2008-2019)



Fuente: elaboración propia con base en datos de la ACI-Medellín (2020e)

Dentro del grupo de proyectos, se destacan cinco de ellos con un apoyo representativo de la cooperación internacional para la ciudad (Tabla 23):

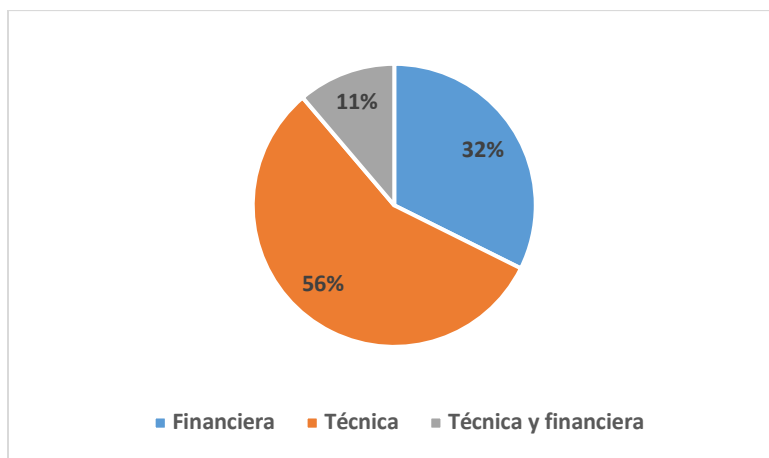
Tabla 23: Proyectos representativos de Medellín con recursos de cooperación internacional (2008-2015)

Año	Proyecto	Fuente	Valor (USD millones)
2008	De la exclusión a la inclusión - Alcaldía de Medellín	Ayuntamiento de Bilbao	2,6
2013	Tranvía - Alcaldía de Medellín	Agencia Francesa de Desarrollo -AFD	250
2013	Alianza AL-LAS - ACI Medellín	Comunidad Europea	1,8
2014	Distritos térmicos EPM	Secretaría de Asuntos Económicos -SECO de la Confederación Suiza	6
2015	Unidad de investigación de enfermedades infecciosas y tropicales - Ruta N	Universidad de Wisconsin	2

Fuente: elaboración propia con base en documento línea de tiempo 2017

Del número total de proyectos registrados por la Agencia se observa, además, una diversificación en el tipo y la fuente de cooperación. Así, entre 2008 y 2019 se observa una clara tendencia en la promoción de la cooperación técnica con un 56% de proyectos ejecutados bajo este tipo de iniciativas (Figura 19).

Figura 19: Porcentaje de proyectos por tipo de cooperación internacional gestionados desde la ACI-Medellín (2008-2019)

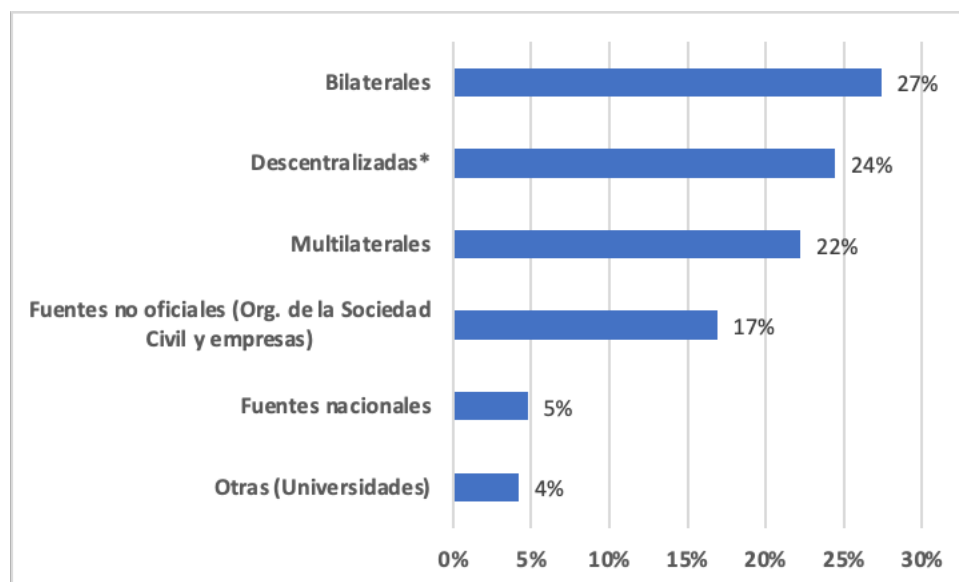


Fuente: elaboración propia con base en datos de la ACI-Medellín (2020e)

Por su parte, cuando se analiza la tendencia de las relaciones de cooperación de la ciudad a través de la ACI-Medellín, se evidencia el interés en promover iniciativas con gobiernos subnacionales y redes internacionales, con fuentes tradicionales de carácter bilateral, en especial, a través de las agencias de cooperación y/o Ministerios del orden central, y la cooperación que proviene de OSC y las empresas (Figura 20).

Frente a las fuentes bilaterales, se destaca una presencia importante de España, Estados Unidos, Francia y Japón, quienes ejecutaron proyectos de aproximadamente el 58% del total de los actores bilaterales. Por su parte, desde las fuentes descentralizadas el Ayuntamiento de Barcelona representa una presencia significativa con aproximadamente el 41% de los proyectos ejecutados en la ciudad entre 2008 y 2019.

Figura 20: Porcentaje de proyectos por fuente de cooperación internacional gestionados desde la ACI-Medellín (2008-2019)



*Dentro de esta fuente se incluye: gobiernos subnacionales y redes internacionales de gobiernos locales

Fuente: elaboración propia con base en datos de la ACI-Medellín (2020e)

En segundo lugar, y como parte de esta apuesta, se ha impulsado la inclusión de la ciudad en 13 Redes Internacionales de Gobiernos Locales como un instrumento para promover no solo su COD sino además, la proyección de ciudad (Tabla 24).

Tabla 24: Redes internacionales de gobiernos locales a las que pertenece Medellín

Nombre de la Red	Temas de trabajo
Asociación Internacional de Ciudades Educadoras (AICE)	Educación
Alianza Euro Latinoamericana de Cooperación entre Ciudades (ALEC)	Asuntos internacionales, inclusión social, atractividad territorial y sustentabilidad.
Gobiernos Locales por la Sustentabilidad (ICLEI)	Desarrollo urbano sustentable
Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU)	Pensamiento estratégico urbano
Cities for mobility	Movilidad sostenible
C40	Cambio climático
MERCOCIUDADES	Integración regional
METRÓPOLIS	Gobernanza metropolitana
Red de Ciudades Creativas	Creatividad como factor estratégico de desarrollo urbano sostenible
Red de Ciudades Líderes en Movilidad Urbana (MUSAL)	Movilidad urbana
Red Mundial de Ciudades del Aprendizaje	Intercambio de conocimiento y mejores prácticas
100RC – RED 100 Ciudades Resilientes	Planeación, liderazgos, acciones resilientes
Red Latinoamericana de Ciudades Arcoiris (RLCA)	Intercambio de experiencias políticas y programas entre grandes metrópolis y que pretende contribuir a la armonización regional en cuestión LGBTI

Fuente: elaboración propia con base en la ACI-Medellín y en las páginas Web de las Redes (2020)

En tercer lugar, dentro de los mecanismos de COD, se han impulsado hermanamientos y acuerdos de cooperación (Tabla 25) como una forma de intercambiar buenas prácticas y promover proyectos para el desarrollo local. Así, entre 2008 y 2019 se firmaron 10 hermanamientos como se relacionan a continuación:

Tabla 25: Hermanamientos y acuerdos de cooperación firmados desde la ACI-Medellín (2010-2018)

Año	Ciudad/ciudades	Temas
2010	Beijing, Shanghái, Han Zhou y Cantón, China	Campo cultural, social, económico y académico
2011	Rosario, Argentina	Campo cultural, económico, deportivo y social.
2011	Harbin, China	Campo financiero, científico, técnico, empresarial, cultural y social
2013	Monterrey, México	inversiones empresariales y turismo
2013	Ciudad de Panamá, Panamá	Turismo, viajeros
2014	Bostón, Estados Unidos	Innovación, ciencia, tecnología y desarrollo urbano
2016	San Francisco, Estados Unidos	Relaciones culturales, académicas deportivas y de desarrollo económico.
2017	Iztacalco, Ciudad de México	Movilidad, ambientales, económicos, sociales y deportivos.
2017	Chapecó, Brasil	Inversión, turismo e intercambio cultural.
2018	Cancún, México	Movilidad, transporte público y modernización de la infraestructura vial.

Fuente: elaboración propia con base en información de la ACI-Medellín, 2020f

En cuarto lugar, Medellín ha querido promover la identificación de sus buenas prácticas y con ello, su rol dual de demantante y oferente de cooperación, por lo cual, ha demostrado un interés especial, en impulsar la cooperación sur sur descentralizada.

Este impulso se ve reflejado no solo en el porcentaje de hermanamientos firmados entre 2008 y 2019 con ciudades de países de renta media alta de América Latina y el Caribe (80%), sino además, en el intercambio con ciudades Norteamericanas y Asiáticas.

Como parte de este interés, la ciudad ha impulsado la metodología de intercambio de conocimientos y aprendizajes, Medellín Lab, entendida como “un laboratorio vivo de experiencias que configuran un modelo innovador de gestión pública y gobernanza; y en la que a través de visitas, sesiones académicas y ejercicios de co-creación se realizan acciones de cooperación multi-actor y multi-nivel” (ACI-Medellín, 2020g).

Esta experiencia de relaciones de cooperación internacional de Medellín se alimenta, además, de los demás componentes inmersos en la estrategia de internacionalización de la ciudad como las delegaciones internacionales recibidas, los premios obtenidos, los eventos internacionales realizados, entre otros.

El recorrido por las diversas dinámicas de interacción de la ciudad a través de la cooperación internacional permite concluir que esta trayectoria es una consecuencia directa de los avances institucionales, el trabajo colectivo y el liderazgo político, junto a la apuesta por una estrategia integral de internacionalización. El gran reto consiste en seguir manteniendo y fortaleciendo las capacidades técnicas sobre la voluntad política que permita, además, trazar la ruta que proyecte a Medellín bajo el atributo de “ciudad global”.

CAPÍTULO 3: LOS PROCESOS INSTITUCIONALES DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA EN COLOMBIA: LOS CASOS DE CARTAGENA Y CUNDINAMARCA

Introducción

En el marco de la institucionalización de la cooperación internacional desde los gobiernos subnacionales en Colombia, Cartagena de Indias y Cundinamarca también se convierten en ejemplos del país desde los cuales se pueden examinar tendencias particulares en sus asuntos internacionales. Cartagena, como Distrito Turístico y Cultural y ciudad portuaria, en si misma representa un perfil internacional en el cual confluyen diversos procesos de internacionalización desde la cooperación internacional, los negocios y la inversión, la sede para eventos nacionales e internacionales, entre otros, a través de los cuales resulta interesante analizar su configuración institucional en esta materia.

El Departamento de Cundinamarca, como una entidad territorial de nivel intermedio integrada por municipios, con funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los municipios y de prestación de los servicios (Constitución Política de Colombia, 1991, art 298), representa además un caso desde el cual se puede analizar el estilo de una entidad territorial diferente que ha demostrado una apuesta importante en la institucionalización de su cooperación internacional desde su gobernación.

A partir de este contexto, el capítulo tiene como objetivo examinar las dinámicas institucionales de la cooperación internacional en Cartagena y Cundinamarca a partir de sus principales características, prácticas y tendencias.

Para lograr este propósito, a partir de la matriz de datos, sus variables y preguntas orientadoras, se sistematizan y estudian los casos de Cartagena de Indias y del Departamento de Cundinamarca; ejercicio que contribuirá en la definición de los estilos institucionales de COD.

Para el proceso de investigación de este capítulo se tuvieron en cuenta fuentes primarias y secundarias junto al trabajo de campo mediante 13 entrevistas semiestructuradas a funcionarios y exfuncionarios de los periodos de gobierno entre 2008 y 2019 de las dos entidades territoriales.

3.1. EL DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS: ENTRE LA IDENTIDAD, LA POLÍTICA Y LA INSTITUCIONALIDAD DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

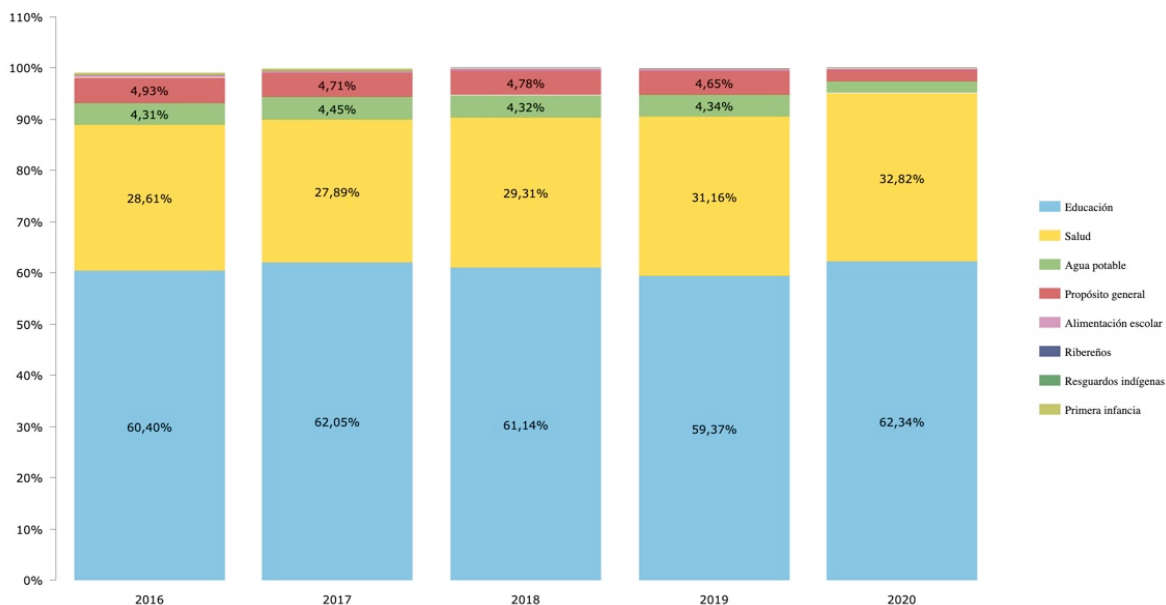
Cartagena de Indias (oficialmente Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias), declarada Patrimonio Histórico y Cultural de la Humanidad, es la capital del Departamento de Bolívar y uno de los principales destinos turísticos, culturales, portuarios y de negocios del país. Tiene una extensión de 559 Km² y una población proyectada para 2020 de 1.028.736 habitantes, de la cual el 88,9% se ubica en la cabecera y el 11% en el centro poblado y rural disperso⁶² (DNP, 2020c).

Pese a lo que significa Cartagena para la promoción turística, cultural y el desarrollo económico del país, la ciudad se muestra como un territorio diverso en el que conviven, por un lado, grupos de población en pobreza monetaria y multidimensional y por otro, contextos de proyección de ciudad propios de la industria turística y de la zona portuaria como polo de desarrollo. Así, por ejemplo, para 2018, la incidencia de la pobreza monetaria de la ciudad era del 25,9% (DANE, 2019a).

De acuerdo con la categorización de municipios en Colombia, la ciudad se encuentra dentro del grupo de ciudades en categoría especial dentro del grupo de grandes municipios, lo que determina la asignación y distribución de recursos desde el Sistema General de Participaciones (SGP) para la inversión en salud, educación, agua potable, entre otros (Figura 21).

⁶² De acuerdo con el DANE (2020b), estos porcentajes corresponden a 914.552 en la cabecera y 114.184 en el Centro poblado y rural.

Figura 21: Distribución porcentual de asignaciones SGP por sectores en Cartagena (2016-2020)



Fuente: Terridata DNP (2020c)

En su calidad de Distrito, Cartagena está sujeta a un régimen especial a través del cual sus órganos y autoridades gozan de facultades especiales diferentes a las demás entidades territoriales del país (ley 768 de 2002, art. 2). Así, su organización político-administrativa está dividida en tres localidades cada una de ellas con un alcalde local⁶³. A su vez, la administración distrital representada por el alcalde mayor, cuenta dentro de su estructura con unidades administrativas dentro de las cuales se ubican las seis secretarías distritales⁶⁴, los departamentos administrativos y demás entes descentralizados⁶⁵. Por su parte, el Concejo Distrital asume las mismas funciones que los concejos municipales incluyendo algunas

⁶³ Localidad Histórica y del Caribe Norte, Localidad de la Virgen y Turística y la Localidad Industrial y de la Bahía. A su vez, las Localidades se dividen en Unidades Comuneras de Gobierno (UCG) urbanas y rurales, las cuales agrupan a los barrios de la ciudad (183) (Cartagena Como vamos, 2020).

⁶⁴ Secretaría General, de Planeación, del Interior y Convivencia Ciudadana, de Hacienda Pública, de Participación y Desarrollo Social y de Educación.

⁶⁵ Departamento Administrativo Distrital de Salud (DADIS), Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte (DATT), Departamento Administrativo de Valorización, Establecimiento Público Ambiental (EPA), Instituto Distrital de Deporte y Recreación (IDER), Instituto de Patrimonio y Cultura de Cartagena (IPCC), Fondo de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (Corvivienda), Empresa de Desarrollo Urbano de Bolívar (EDURBE), Corporación Turismo de Cartagena y Corporación Centro Histórico Cartagena (Alcaldía de Cartagena, 2020).

atribuciones adicionales relacionadas con la expedición de normas que reglamentan actividades turísticas, recreacionales, culturales, deportivas en las playas y demás espacios de uso público, la definición de normas para la preservación y defensa del patrimonio ecológico, los recursos naturales, el espacio público y el medio ambiente y la gravación con impuesto predial y complementarios de las construcciones, edificaciones o cualquier tipo de mejora sobre bienes de uso público ((ley 768 de 2002, Art. 6).

Por último, y pese a las potenciales de la ciudad, Cartagena ha padecido durante varios años de una deficiente gobernabilidad local con una frágil calidad institucional, lo que ha impactado el desarrollo económico y social de la ciudad. Así, de acuerdo con las elecciones de alcaldes en Colombia, durante los tres últimos periodos (entre 2008 y 2019) fueron nombrados en la ciudad nueve alcaldes (cinco por voto popular y cuatro por designación del gobierno nacional), como consecuencia de suspensiones, designaciones, posteriores elecciones atípicas, entre otras⁶⁶ (Tabla 26). Todo ello ha impactado en la consecución de los planes de desarrollo y el desempeño de la gestión pública distrital.

Tabla 26: Alcaldes de Cartagena de Indias (2008-2019)

Periodo	Alcalde
2008-2011	Judith Pinedo Flórez (periodo típico. Elegida por voto popular)
2012-2015	Campo Elías Terán (enero-noviembre 2012) (renuncia por incapacidad) Carlos Otero Gerds (nov. 2012 - julio 2013) (designado por el presidente) Dionisio Vélez Trujillo: 22 de julio de 2013 - 31 de diciembre de 2015 (elegido por voto popular)
2016-2019	Manuel Duque: (enero de 2016 - agosto de 2017) Sergio Londoño Zurek: (mayo-junio de 2017, julio de 2017 - mayo de 2018) (designado por el presidente) Antonio Quinto Guerra Varela: (mayo de 2018) Yolanda Wong Baldiris: junio a septiembre 2018 (designada por gobierno nacional) Pedrito Pereira Caballero: (septiembre de 2018 - diciembre de 2019 (designado por gobierno nacional)

Fuente: elaboración propia

⁶⁶ Durante el periodo 2016-2019 la ciudad tuvo cinco alcaldes de los cuales dos de ellos fueron elegidos por voto popular y posteriormente suspendidos por inhabilidades o irregularidades. Los otros tres alcaldes tuvieron que ser designados por el gobierno nacional por periodos consecutivos menores a un año. El único periodo de gobierno distrital completado fue durante el periodo 2008-2011 con la elección mediante voto de Judith Pinedo.

Este contexto general da cuenta de la organización político-administrativa de la ciudad junto a sus potencialidades y demandas socioeconómicas e institucionales que han terminado influenciando las acciones destinadas a la promoción de sus asuntos internacionales y de cooperación.

3.1.1. Liderazgo político y motivaciones de la cooperación internacional

A pesar de lo que representa la ciudad frente a su proyección nacional e internacional, los asuntos internacionales y de cooperación de la ciudad no han sido ajenos a la baja institucionalidad de la ciudad. Aunque los esfuerzos en la promoción de la cooperación internacional vienen incidiendo en el territorio cartagenero desde hace varios años, los avances institucionales desde la administración municipal en esta materia han sido permeados e influenciados por el contexto en el cual ha funcionado la administración pública del Distrito y su cultura organizacional. Esto ha llevado a escasos avances institucionales que no se corresponden con el perfil internacional de la ciudad y que obedecen a la voluntad política y por tanto, a intereses de corto plazo limitados por el poder de algunos (Krasner, 2001, p 38).

Así, la creación desde la Secretaría General del Programa de Cooperación Internacional (PCI) en el año 2006, inscrito como un proyecto de inversión en la Secretaría de Planeación, si bien se constituyó en un primer esfuerzo necesario para organizar la gestión de recursos de cooperación internacional y apoyar los diferentes programas y proyectos contenidos en el Plan de Desarrollo Distrital (Alcaldía de Cartagena et al., 2013a), a lo largo de los años ha seguido mostrando continuidad, repetición de prácticas y homogeneidad sin ningún tipo de transformaciones institucionales sustanciales con los cambios de administración que respondan a las nuevas exigencias internacionales para la ciudad.

Desde una perspectiva mas amplia, cabría decir que los tres últimos periodos de gobierno (entre 2008 y 2019) se caracterizan por el interés y voluntad política hacia a los temas de proyección internacional que hacen parte de la identidad propia de la ciudad. En general, y como se evidencia en los planes de desarrollo de estos periodos, los asuntos internacionales de Cartagena han estado relacionados con el turismo, el deporte, la promoción de las exportaciones, el mercadeo y la financiación de programas y proyectos para la superación de la pobreza, la exclusión social y el desarrollo humano. Sin embargo, lo que se infiere es que,

dentro de las motivaciones y fines de los gobiernos, la cooperación internacional tan solo ha sido vinculada como un programa para la financiación complementaria de proyectos estratégicos para la ciudad y en algunos casos, como un instrumento ligado al despacho del alcalde y la diplomacia de ciudad.

En todo caso, es importante resaltar que, si bien los alcaldes de las tres administraciones manifestaron interés en promover la cooperación internacional, en este caso si parece evidente que las estructuras institucionales y el contexto político tuvieron una influencia considerable para avanzar de manera lenta en este propósito y por tanto, estos mandatarios, terminaron adaptándose a los arreglos institucionales y a las bajas exigencias de la administración pública.

Un primer elemento de los planes de desarrollo de los tres periodos analizados muestra un marco de referencia en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), para el caso de los periodos de gobierno 2008-2011 y 2012-2015 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), para el periodo 2016-2019. Esto parece lógico en razón a que, ante los compromisos adquiridos por el gobierno nacional con la agenda de desarrollo internacional aprobada en Naciones Unidas, las entidades territoriales estan llamadas a adoptar tales compromisos en la planeación del desarrollo.

Un segundo elemento indica cómo de manera general los asuntos internacionales de la ciudad se encuentran vinculados en estos planes a cinco temas principales: el deporte, como un componente que busca que la ciudad sea reconocida por su liderazgo mediante eventos deportivos internacionales y la internacionalización del deporte local; el turismo, como motor de desarrollo económico y social; la cultura y la promoción del patrimonio material del Distrito a nivel local, nacional e internacional; el comercio mediante el impulso de la ciudad como centro logístico y portuario y la proyección de las mipyme para el acceso a mercados nacionales e internacionales, y el mercadeo y la promoción nacional e internacional de la ciudad mediante la participación en ferias, misiones comerciales, *famtrips*, *presstrips*, entre otros.

Sin embargo, aunque esta es una dinámica comúnmente compartida, no existe una relación directa entre lo que se plantea en los planes o programas de desarrollo y una mayor o menor práctica de los asuntos internacionales.

En materia de cooperación internacional, la inclusión en estos planes cobra mayor importancia, en razón a que se convierte en el sustento para el funcionamiento del programa de cooperación internacional (PCI) a través del cual se organizan institucionalmente estas actividades.

En todo caso, no existe una articulación entre la cooperación internacional y los asuntos internacionales de la ciudad que represente la visión y la identidad de la ciudad frente a su proyección internacional. Esta misma situación refleja, además, la falta de una agenda comun de cooperación que involucre varios sectores y que conciba de manera integral la cooperación internacional como un instrumento complementario de la gestión del desarrollo local y de la internacionalización de la ciudad.

Como parte de los planes de desarrollo, el componente de cooperación internacional viene enmarcado principalmente en ejes estratégicos relacionados con el aspecto internacional (2008-2011), el desarrollo y fortalecimiento institucional (2012-2015) y con las finanzas sanas y robustas (2016-2019) (Tabla 27).

Tabla 27: Motivaciones de la cooperación internacional a partir de los planes de desarrollo de Cartagena (2008-2019)

Periodo	Alcalde	Plan de desarrollo	Eje estratégico	Programa	Motivaciones
2005-2007	Nicolas Curi	Cartagena Como Siempre Nuestro Compromiso	Cooperación público-privada	Oficina Coordinadora de Cooperación Internacional (OCCI) Comunicaciones para la cooperación internacional	- Cooperación internacional para gestionar recursos no reembolsables para proyectos estratégicos del Distrito. Para lograr este propósito, se plantea la conformación de un espacio que identifique, capte y estimule la inversión nacional e internacional y que mejore la eficiencia y articule los esfuerzos en esta materia. - Se busca promover el incremento de la cooperación internacional mediante acciones comunicativas que induzcan a la visibilidad, la participación y la cooperación.
2008-2011	Judith Pinedo Flórez	Por una sola Cartagena	Por una Cartagena Internacional	Cooperación internacional vigorosa	- Cooperación internacional para megaproyectos estratégicos y para el desarrollo humano con equidad e inclusión social y la superación de la pobreza ⁶⁷ . - Metas focalizadas en acuerdos de cooperación, obtención de recursos y vinculación de empresas, OSC. - Se propone la creación de la Agencia Cartagena de Cooperación para el Desarrollo para fortalecer la capacidad institucional para obtener recursos de cooperación internacional.
2012-2013	Campo Elías Terán	En Cartagena hay campo	Objetivo estratégico:	Programa Cooperación	- Cooperación internacional para cofinanciar proyectos estratégicos y de alto impacto de la administración distrital.

⁶⁷ Los 6 megaproyectos estratégicos fueron: Plan de Manejo Integral del Cerro de la Popa, Ciudad del Bicentenario, La Escuela es el centro, Renovación Urbana del Mercado de Bazurto, Plan de Emergencia Social Pedro Romero, Recuperación integral del centro histórico (Alcaldía de Cartagena et al., 2013).

	Carlos Otero Gerds	para todos y todas	fortalecer la seguridad, la convivencia, la participación y el buen gobierno.	Internacional y Alianzas para el Desarrollo	- Fortalecimiento de institucional de la instancia de gestión y articulación de la cooperación al desarrollo y las alianzas publico privadas - Promoción de las alianzas y convenios interadministrativos para apalancar recursos desde el gobierno nacional.
2013-2015	Dionisio Vélez Trujillo	Ahora sí Cartagena	Desarrollo y fortalecimiento institucional	Fortalecimiento a las finanzas sanas/ subprograma: mas y mejores ingresos para el distrito	- Cooperación internacional para la financiación de proyectos de inversión de alto impacto y para mejorar la capacidad de planeación, seguimiento y evaluación y la formulación y ejecución de proyectos de inversión pública. - Metas focalizadas en obtención de recursos financieros de cooperación por vías no tradicionales.
2016-2019	Manuel Duque Sergio Londoño Zurek Antonio Quinto Guerra Varela Yolanda Wong Baldiris Pedrito Pereira Caballero	Primero la gente	Finanzas sanas y robustas	Subprograma cooperación internacional para el desarrollo y paz	- Programa de cooperación internacional para facilitar procesos de cooperación en la ciudad a partir de la articulación de recursos y voluntades de actores internacionales nacionales y locales para el desarrollo humano y social en la ciudad. - No se establecen metas vinculadas al programa

Fuente: elaboración propia con base en los planes de desarrollo de la ciudad

En general, en los cinco planes de desarrollo analizados, la cooperación internacional se plantea como un instrumento tradicional de obtención de recursos financieros y complementarios a los recursos públicos, para la financiación de proyectos estratégicos de la ciudad. Así, por ejemplo, los tres planes vinculan la cooperación internacional en el Plan de Emergencia Social Pedro Romero para la erradicación de la pobreza, en el cual debe articularse y focalizarse la inversión del Distrito, la Nación, las empresas privadas, las Ongs y la cooperación internacional.

Frente al área encargada de cooperación internacional, se entiende que los programas de los ejes estratégicos correspondientes se constituyen en los espacios institucionales para tal fin. Si bien durante la administración de Judith Salinas se propuso la creación de la Agencia Cartagena de Cooperación para el Desarrollo, esta iniciativa no fue implementada en razón a que la reforma administrativa del Distrito no fue aprobada por el Concejo de la ciudad⁶⁸.

En suma, hay una apoximación caracterizada por dos elementos: el enfoque restringido de la cooperación internacional y la baja vinculación del tema dentro de una estrategia de

⁶⁸ Esta situación demuestra cómo el Concejo municipal termina también influyendo en las dinámicas institucionales de la cooperación. De acuerdo con algunas entrevistas a ex funcionarios de esa administración, la alcaldesa Judith Pinedo y un gran porcentaje de concejales no tenían afinidad política, por lo que la gestión municipal resultaba más compleja.

promoción de los asuntos internacionales y de visión de ciudad que permita articularse con otros esfuerzos relacionados con la inversión, la competitividad, el marketing territorial, la proyección de ciudad, entre otros.

Aunque algunos alcaldes han manifestado un mayor interés en incluir dentro de la estructura organizacional un área de cooperación internacional, la baja institucionalidad en esta materia también ha sido consecuencia de su falta de priorización dentro de la gestión pública y el poco conocimiento que sobre estos temas ha tenido el conjunto de la administración distrital. Así, por ejemplo, el Consejo Distrital, como órgano encargado del estudio, debate, modificación, presentación y aprobación de Proyectos de Acuerdo (art. 312 de la Constitución), no se ha visto interesado en impulsar reformas que permitan avanzar en estos propósitos. Por tanto, como un proyecto de inversión, el PCI ha sido excluido de las grandes decisiones municipales y en consecuencia no ha evidenciado procesos de rendición de cuentas o de control político más allá de los relacionados con la función pública.

Bajo este contexto y aunque no parece del todo concluyente por la alta rotación de alcaldes en los periodos objeto de estudio, en general, la ideología política de centro de los mandatarios de turno no representa cambios significativos en la configuración de la cooperación internacional de la ciudad.

La arquitectura institucional de la cooperación internacional de Cartagena de Indias ha tenido como fines prioritarios la gestión de recursos internacionales de proyectos prioritarios de cada administración y ha estado altamente influenciada no solo por la institucionalidad pública del orden nacional sino, además, por el interés y la voluntad política de la administración de turno.

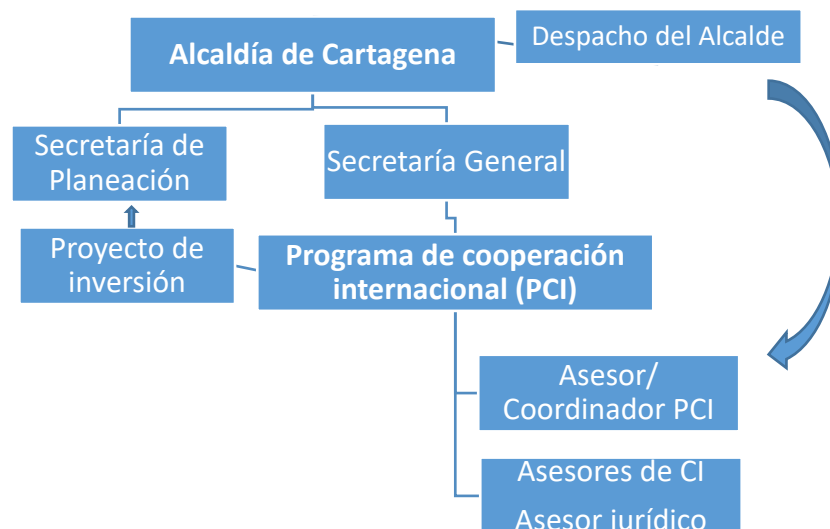
3.1.2. Estructura organizacional para el ejercicio de la cooperación internacional

El interés por definir un espacio organizacional en materia de cooperación internacional en la administración Distrital de Cartagena se remonta al año 2006 durante la alcaldía de Nicolás Curi con el inicio del Programa de Cooperación Internacional (PCI) en el marco de un proyecto de inversión de la Secretaría de Planeación, al cual se le asignó un presupuesto y un equipo de asesores (Alcaldía de Cartagena et al., 2013a). El Programa se perfiló como un espacio para coordinar y gestionar recursos de cooperación internacional que apoyara las prioridades, programas y proyectos del plan de desarrollo distrital de ese entonces. Bajo este

propósito surge la figura de la Oficina Coordinadora de Cooperación Internacional, OCCI como un espacio vinculado a la Secretaría General que buscaba materializar los propósitos del PCI y legitimar al interior de la administración distrital sus actividades. Bajo este escenario, la OCCI no se constituyó como una unidad formal vinculada a la estructura de la administración distrital sino en el espacio que ejecutaba las actividades del programa.

A partir de entonces, se adivina cierto interés de algunas administraciones por transformar esta figura del PCI dotandola de un marco jurídico y legal que garantice su sostenibilidad y proyección como un área dentro de la estructura organizacional de la administración para liderar y articular la agenda internacional y de cooperación del Distrito. Sin embargo, como consecuencia de la alta rotación de alcaldes en la ciudad y la debilidad institucional, la arquitectura institucional en esta materia ha quedado supeditada a la misma figura. En consecuencia, la experiencia indica que estas dinámicas responden a “lógicas institucionales” repetitivas que, si bien han demostrado cierta legitimidad, mantienen una característica común que responde al interés y voluntad política de la administración de turno, en este caso, con una alta influencia del alcalde y el Concejo Distrital.

Figura 22: Campo organizacional de la cooperación internacional en la Alcaldía de Cartagena



Fuente: elaboración propia

Con la administración de Judith Pinedo como alcaldesa de la ciudad (2008-2011) y de acuerdo con algunas de las entrevistas, se puede evidenciar de manera más clara que el interés del mandatario de turno junto a la continuidad de los procesos de planeación de la ciudad se convierten en factores altamente influyentes en las dinámicas institucionales y los resultados de las actividades de cooperación internacional.

Esto en razón a que, en los últimos 10 años (2008-2019), esta alcaldía fue la única administración con un periodo de gobierno completado y elegido por voto popular en elecciones regulares del país. Esto demostró algunos avances institucionales de la cooperación internacional de la ciudad.

Con el Plan de desarrollo 2008-2011, se esperaba crear la Agencia Cartagena de Cooperación para el Desarrollo para contruir la capacidad institucional necesaria en la gestión de recursos de cooperación internacional de la ciudad (art. 61). Sin embargo, y de acuerdo con algunas de las entrevistas realizadas a ex funcionarios de esta administración, la influencia política y el gran porcentaje de contradictores en el Concejo de la ciudad, no permitió consolidar este proyecto junto a la reestructuración de la administración distrital que dotaría de mayor estabilidad y de recursos a un área organizacional para tal propósito.

Las siguientes administraciones, si bien manifestaron su interés en seguir promoviendo la cooperación internacional, terminaron manteniendo al PCI como el espacio destinado para tal fin, en razón a que, los cortos periodos de gobierno debido a las suspensiones y a la consecuente designación de encargos por parte del gobierno nacional, demostraron una baja continuidad y sostenibilidad de los planes de desarrollo y poco interés en la transformación del área organizacional para la cooperación internacional.

No obstante ello, con la designación de Sergio Londoño como alcalde encargado durante aproximadamente un año (en 2017 y 2018) y además, en su calidad de director de APC-Colombia, se quiso avanzar en el propósito de rediseñar institucionalmente la cooperación internacional de la administración. Se buscaba replicar la práctica de Medellín mediante una agencia que coordinara de manera integral los asuntos internacionales para el impulso de la inversión, la cooperación internacional y el marketing territorial de la ciudad. Para ello, se firmó un memorando de entendimiento entre APC-Colombia e Invest in Cartagena y Bolivar,

una alianza público-privada que actúa como la agencia de promoción de inversiones de la ciudad y el departamento.

El acuerdo buscaba “aunar esfuerzos para articular instituciones, acciones, capacidades y conocimientos en pro de la optimización y articulación de la función de cooperación internacional en la ciudad” (Invest in Cartagena y Bolívar, 2018), para lo cual, se esperaba que las funciones del PCI pasaran a ser parte de esta institución con el fin de optimizar recursos y articular las acciones internacionales de la ciudad en una única instancia que no dependiera del alcalde de turno.

Sin embargo, este propósito también se vio truncado como consecuencia de las dinámicas administrativas propias de la gestión pública⁶⁹ y con la posterior llegada de tres nuevos alcaldes que decidieron mantener la estructura del PCI.

Esta estructura institucional anclada durante años a un proyecto de inversión demuestra el bajo nivel de poder que representa dentro de la alcaldía junto a la poca autonomía para innovar. Aunque la coordinación del PCI ha sido asumida por un asesor vinculado al despacho del alcalde, es clara la poca priorización en la reconfiguración institucional de la cooperación internacional en la alcaldía, que no solo depende del mandatario de turno sino del apoyo y visión estratégica del Concejo Distrital.

Ahora bien, bajo esta configuración, la administración también promovió su posicionamiento en 2011 a través de la definición de un logo que permitiera su reconocimiento tanto a nivel interno como externo (Ver anexo 3). Sin embargo, lo que se demuestra es que con los cambios de administración y la falta de continuidad, este tipo de símbolos pierden representatividad en una ciudad como Cartagena.

Esta práctica organizacional lo que permite concluir entonces, es que con los cambios de administración de los últimos trece años (2006-2019), estos temas se han mantenido atados al despacho del alcalde a través de un proyecto de inversión de la Secretaría General, lo que puede verse como un aspecto positivo en razón a que le otorga un estatus y una jerarquía importante en el gobierno de la ciudad. Sin embargo, ante la ausencia de marcos normativos

⁶⁹ En este caso, y de acuerdo con algunas entrevistas, dos situaciones influyeron en este cambio. El primero, la ley de garantías que no permitió trasladar los recursos a Invest in para la contratación del equipo y, segundo, como un proyecto de inversión de la alcaldía que respondía al Plan de Desarrollo del momento, no era posible trasladar las funciones del PCI a una entidad público-privada.

que blinden este campo organizacional, esta situación ha terminado afectando la continuidad y sostenibilidad de los procesos debido a los cambios constantes de alcalde de la ciudad. Esto se expresa entre otras cosas, en una práctica continua en la cual el programa debe ser actualizado bajo la ficha de proyectos de inversión en el Banco de Programas y Proyectos de la Secretaría de Planeación Distrital, con los ajustes correspondientes al presupuesto ordenado.

Dentro de la narrativa de la cooperación internacional y su estructura organizacional en la administración pública, también es evidente la apropiación de los mandatos nacionales e internacionales. A partir de la puesta en marcha del PCI, la alcaldía trabajó de la mano de la institucionalidad nacional representada en Acción Social (hasta 2009) y en APC-Colombia (a partir de 2010). Estas instancias del gobierno terminaron por influenciar considerablemente el estilo y la planeación de las actividades de cooperación internacional del PCI y, por tanto, la apropiación de lineamientos nacionales e internacionales que a partir de entonces ha sido evidente. Así, por ejemplo, en el marco del Sistema Nacional de Cooperación Internacional impulsado desde Acción Social, se lideró la elaboración de estrategias regionales de cooperación con el fin de definir prioridades y líneas de demanda de la cooperación en el territorio (Alcaldía de Cartagena, 2010). De la misma manera, a partir del 2008, se buscó fortalecer la apropiación, alineación, armonización y coordinación de la cooperación al desarrollo, principios ligados a la Declaración de París, en la que Colombia decidió adherirse en el año 2007. Adicionalmente, se fijaron lineamientos y prioridades alineadas con el plan nacional de desarrollo, las estrategias de cooperación del gobierno nacional y la agenda de desarrollo internacional, los cuales fueron plasmados en la Estrategia de Cooperación Internacional de la ciudad del año 2009.

Otro elemento que permite analizar las dinámicas institucionales de la cooperación internacional en la ciudad está relacionado con los nuevos equipos de trabajo dedicados a los propósitos del PCI. Desde sus inicios en 2006, y como un proyecto de inversión, se destinó un presupuesto para la contratación del equipo a través de ordenes de prestación de servicios (OPS). Más adelante, en 2010, aproximadamente, surgió la necesidad de crear un cargo de asesor de despacho a quien se le dieron facultades para trabajar los temas de responsabilidad social y cooperación internacional, convirtiéndose entonces, en el coordinador del programa y en el enlace directo con el alcalde de turno.

De esta manera, durante años, el Programa ha mantenido una práctica contractual en el equipo soportada en cinco o seis profesionales mediante OPS sujetas a vigencias fiscales y a periodos anualizados de contratación y un asesor del despacho del alcalde⁷⁰ de libre nombramiento y remoción quien asume, además, como el coordinador del PCI. Así, como un proyecto de inversión, el programa no vincula funcionarios de carrera que apoyen la sostenibilidad del proceso y por tanto, incentiva la baja estabilidad laboral y la alta rotación del equipo que depende nuevamente del interés del mandatario de turno.

A pesar de tal situación, uno de los aspectos positivos del programa ha mostrado cómo desde a partir de 2008 y hasta 2015, se dio continuidad a gran parte del equipo de trabajo que venía trabajando en el PCI, a excepción del asesor de despacho del alcalde que, como parece natural, tuvo algunos cambios entre administraciones.

Otro elemento por destacar muestra cómo dentro de la estructura organizacional de la alcaldía, los temas de la cooperación internacional terminaron vinculando nuevos perfiles profesionales acordes con las actividades del PCI. Así, como uno de los avances en su institucionalización, el PCI ha demostrado la vinculación de equipos de profesionales formados desde el pregrado y posgrado en ciencia política, economía, derecho, comunicación social, negocios internacionales, cooperación internacional, comercio exterior, educación y lenguas, entre otros.

Dentro de los avances de la institucionalización, el PCI impulsó desde su creación mecanismos de coordinación y sistematización. Esta dinámica tuvo una gran influencia de la instancia del gobierno nacional, Acción Social y posteriormente APC-Colombia, quien hizo parte desde sus inicios de la conformación de la arquitectura institucional de la cooperación internacional del Distrito. Así, en el año 2007, bajo el ideal de generar espacios de concertación y discusión en esta materia, la Dirección de Cooperación Internacional de Acción Social, designó al PCI como coordinador del Comité Regional de Cooperación Internacional, para servir de enlace entre esta instancia del gobierno nacional y las organizaciones locales que venían trabajando con proyectos de cooperación internacional (Alcaldía de Cartagena et al., 2013a).

⁷⁰ Este asesor ha sido de libre nombramiento y remoción, código 105.

Los bajos resultados de este Comité y la alta atomización de las intervenciones en la ciudad, llevaron a que en la nueva administración (2008-2011) se continuara el trabajo de la administración anterior impulsando la conformación de la Mesa de Cooperación y Alianzas para el Desarrollo del Distrito de Cartagena, MECAD, como el espacio de coordinación, articulación e interlocución con actores del desarrollo públicos y privados para la gestión de recursos de cooperación, la definición de líneas de demanda y oferta, el fortalecimiento de las capacidades de sus miembros y la mayor articulación de los socios internacionales presentes en el territorio (Alcaldía de Cartagena et al., 2013a)⁷¹.

En sus inicios la MECAD no fue formalizada mediante Decreto Distrital; sin embargo, se convirtió en un espacio reconocido en el cual se definieron procedimientos que impactaban directamente la práctica de la cooperación internacional de la ciudad. Así por ejemplo, cuando se trataba de los avales o contrapartidas que otorgaba la alcaldía para la presentación de un proyecto a la cooperación internacional, se priorizaban aquellos proyectos que provenían de los miembros adscritos a la MECAD como un medio para garantizar una mayor alineación y coordinación de las iniciativas.

Fue solo hasta 2014 mediante Decreto 1343 de ese año, que se formaliza la creación y conformación de la Mesa de Cooperación y Alianzas para el Desarrollo⁷² como un

espacio de diálogo y consulta cuyo objetivo general es contribuir al fortalecimiento de los procesos de desarrollo económico y social de la ciudad, en el marco de las políticas públicas de desarrollo, a partir de alianzas entre el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y actores públicos privados del orden nacional e internacional. (art. 1)

En todo caso, durante el periodo 2016-2019 y los cambios constantes de alcalde de la ciudad, tanto el PCI como el MECAD tuvieron grandes altibajos que no permiten evidenciar

⁷¹ Para la conformación de la MECAD, se invitó a OSC, a la academia representada en las Universidades San Buenaventura, Tecnológica de Bolívar, de Cartagena, el Tecnológico de Comfenalco, a las agremiaciones como Fenalco y la Cámara de Comercio y a la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

⁷² De acuerdo con el Decreto, son miembros permanentes de la MECAD: El Alcalde Mayor o su delegado quien lo presidirá, el Secretario General o su delegado, el Secretario de Hacienda o su delegado, el Secretario de Planeación o su delegado, el asesor de despacho código 105, quien actúa como coordinador del PCI, un representante de las OSC, un representante de las universidades públicas, un representante de las universidades privadas, un representante de los gremios y un representante de los cooperantes de organismos internacionales. El Decreto también contempla a APC-Colombia o la entidad que haga sus veces, para que participen como invitada en las reuniones.

avances significativos frente a la articulación y coordinación de la cooperación en la ciudad distintos a los de los periodos anteriores.

Frente a los mecanismos de sistematización de la información, la experiencia demuestra una baja cultura de organización y difusión de la información en materia de cooperación internacional. Algunos de los logros sobre este particular pueden ser consolidados en los siguientes documentos de la Tabla 28:

Tabla 28: Sistematización de la información de la cooperación internacional de Cartagena (2006-2019)

Logros	Año
Mapeo de las organizaciones en la ciudad que trabajan con población desplazada en el Distrito	2007
Mapeo de la Cooperación en el Distrito 2008-2009	2008-2009
Documentación de la experiencia del PCI en convenio con la Universidad de San Buenaventura	2013
Manual de acceso a la Cooperación del Distrito en convenio con la Universidad de San Buenaventura	2013
Documentación de buenas prácticas en Responsabilidad Social Empresarial por sectores productivos de Bolívar	2013
Guía general para la presentación de solicitudes de recursos de contrapartida local para la ejecución de proyectos de cooperación internacional y/o responsabilidad social	2014
Ficha y Banco de proyectos del PCI	2016

Fuente: elaboración propia con base en información suministrada por el PCI

Mas allá de estos ejercicios, uno de los hallazgos mas importantes frente a la sistematización permite concluir que la administración distrital no cuenta con información pública formalizada y estructurada que demuestre los resultados del PCI, los proyectos y demás actividades de gestión de la cooperación en la ciudad⁷³.

La conformación del PCI y sus antecedentes anteriormente descritos demuestran como los temas internacionales y de cooperación terminaron por penetrar y vincular un nuevo campo organizacional y de gestión pública en la estructura y la cultura institucional de los gobiernos de Cartagena. Así, a partir de 2008 se empezaron a crear nuevos procedimientos y diálogos institucionales que alimentaban una cultura de la cooperación internacional y que terminaron

⁷³ Un ejemplo de esto puede evidenciarse con la solicitud a través del derecho de petición que se realizó para esta investigación. El derecho de petición es una figura de la Constitución Política de Colombia que permite que cualquier ciudadano realice solicitudes a las autoridades administrativas, quienes están en la obligación de responderlas en un plazo determinado. Para este caso, la petición no fue solucionada y posteriormente desde el PCI se compartió información, la cual tuvo que ser sistematizada en su totalidad para el análisis del caso de Cartagena.

siendo apropiados no solo desde el despacho del alcalde y la Secretaría General sino, además, desde otras secretarías de la alcaldía y algunas OSC.

El PCI se convirtió entonces en un espacio que, por un lado, impulsaba iniciativas de cooperación internacional y por otro, articulaba y apoyaba los proyectos que surgían de otras instancias de la administración y del sector externo.

Por consiguiente, esta práctica al interior de la alcaldía terminó por vincular a varios “jugadores” locales, regionales y nacionales en las dinámicas institucionales de la cooperación internacional desde el Distrito (Tabla 29), los cuales, desde la administración pública local y nacional y la sociedad civil, terminaron por intercambiar y adherirse a nuevas ideas, difundir los discursos en la cooperación y, en últimas, seguir guiones y modelos indispensables para la acción (Hall & Taylor, 1996, p. 947)⁷⁴.

Tabla 29: Jugadores locales, regionales y nacionales en la arquitectura institucional de la cooperación internacional en la Administración Distrital de Cartagena (2008-2019)

Jugador	Rol
Alcalde	Máxima autoridad del a administración. Interés en la gestión de recursos de cooperación internacional para proyectos estratégicos del plan de desarrollo
Asesor de despacho	Coordinador del PCI y enlace entre éste y el despacho del alcalde
Equipo de profesionales del PCI	Responsables directos de las actividades y resultados consignados en el PCI
Secretaría General	Instancia administrativa en la cual está adscrito el PCI
Secretarías de la alcaldía	Participan con proyectos propios y se convierten en enlaces para el trabajo del PCI
Academia	Miembros del MECAD. Apoyo en la construcción de documentos para la sistematización
OSC y agremiaciones	Miembros del MECAD
Acción Social/APC-Colombia	Miembro del MECAD. Instancia gubernamental altamente influyente en la arquitectura de la cooperación internacional de la ciudad

Fuente: elaboración propia con base en información del PCI y las entrevistas realizadas

⁷⁴ Como ejemplo de esto, se puede destacar lo siguiente: con la conformación del PCI en 2006, la Alcaldía inició la configuración institucional de los temas de cooperación internacional bajo un proceso de intercambio de ideas y de definición de una ruta de actividades. Así, y de acuerdo con algunas entrevistas a ex funcionarios del PCI, académicos y miembros de ONG, la Alcaldía comenzó con un fuerte trabajo con lo que en su momento era Acción Social, para estar alineados con el gobierno nacional y coordinar actividades propias que beneficiaran el proceso de la ciudad. De la misma manera, la Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo de la Universidad San Buenaventura con sede en Cartagena, participó desde ese entonces, en esta configuración institucional en la Alcaldía. Incluso, algunos de sus egresados fueron contratados por la Administración para trabajar en el PCI. Se avanzó entonces en el trabajo en red en el que participaban, además, organizaciones de la sociedad civil y otros actores con experiencia en proyectos de cooperación internacional en el territorio. Ese trabajo llevó en la conformación de la MECAD, espacio de coordinación, articulación e interlocución con actores del desarrollo públicos y privados, desde el cual, se intercambiaban ideas, se configuraban procedimientos y se definían líneas de demanda y oferta junto al desarrollo de capacidades de sus miembros. Así, por ejemplo, cuando se trataba de la presentación de proyectos por parte de las ONG, la alcaldía debía otorgar un aval e incluso, otorgaba contrapartidas como respaldo a los proyectos.

La vinculación de los temas de cooperación internacional en la práctica y la cultura de la administración pública también se ha visto representada por las partidas presupuestales destinadas para tal fin. La vinculación del PCI en los planes de desarrollo ha implicado la definición de recursos dentro de los Planes Plurianuales de Inversión. En este caso, el presupuesto destinado para el PCI estuvo representado especialmente en la contratación del equipo, las contrapartidas a los proyectos y en los demás gastos propios de las actividades y resultados del Programa. A continuación, la Tabla 30 relaciona el componente a través del cual se han vinculados los asuntos internacionales y/o de cooperación internacional y el funcionamiento del PCI:

Tabla 30: Vinculación de los asuntos internacionales y/o de cooperación internacional en los planes de desarrollo (2008-2019)

Periodo	Alcalde	Inversión total del Plan cuatrianual de inversiones del Plan de Desarrollo	Componente del Plan de Desarrollo que vincula los asuntos internacionales y/o de cooperación internacional	Inversión para el componente	Nombre del programa o proyecto dentro del componente	Inversión para el programa o proyecto	Porcentaje de inversión del programa sobre la inversión total del componente
2008-2011	Judith Pinedo	\$ 2.895.675.181	Estrategia 7: Por Una Cartagena Internacional	\$6.658.787	Programa Cooperación Internacional vigorosa	\$6.658.787	100%
2012-2015	Campo Elias Teheran	\$ 3.045.547.952	Política de buen gobierno para la prosperidad	\$62.405.412	Programa cooperación internacional y alianzas para el desarrollo	\$1.600.000	2,5%
2013-2015	Dionisio Vélez Trujillo	\$ 1.874.167.605	Estrategia desarrollo y fortalecimiento institucional	\$36.266.244	Programa fortalecimiento de las finanzas sanas	Sin recursos específicos para los temas de cooperación internacional	N/A
2016-2019	Manuel Vicente Duque Vasquez	\$ 4.331.941.000	Línea estratégica finanzas sanas y robustas/programa finanzas públicas, sanas y robustas	\$17.488	Subprograma cooperación internacional para el desarrollo y paz	Sin recursos específicos para el subprograma	N/A

Fuente: elaboración propia con base en los datos de los Planes de Desarrollo

El principal hallazgo de la tabla anterior demuestra que la cooperación internacional ha sido vinculada en los planes de manera independiente en un componente que no es vinculado a los asuntos internacionales de la ciudad. Así, por ejemplo, en la administración 2008-2011

se plantea la estrategia “por una Cartagena internacional” la cual solo concibe unos recursos para el programa de cooperación internacional.

Para el caso de las administraciones 2013-2015 y 2016-2019, no existe un rubro específico para el programa y además, muestra a la cooperación internacional como un instrumento para la financiación económica que fortalezca las finanzas del municipio.

Bajo esta misma perspectiva, no existe ningún eje, dimensión y objetivo propio para los temas internacionales por lo que los porcentajes dentro del total no podrían ser concluyentes en todos los casos.

Una mirada más detallada sobre la inversión en el programa de las administraciones 2008 y 2012, muestra que la inversión para el ejercicio de la cooperación internacional como porcentaje del total de la inversión del plan de desarrollo es extremadamente reducida y no constituye más del 0,5%.

Así mismo, los rubros proyectados muestran un claro descenso de la inversión para el programa que agrupa las actividades en materia de cooperación. Esto en razón a que, de acuerdo con la priorización presupuestal, la administración de turno define los recursos para el PCI. Así, el sostenimiento del programa sigue ligado a la voluntad política y el interés del alcalde de turno y evidencia la necesidad de repensar el campo organizacional y apostar por un espacio dentro de la estructura administrativa del Distrito con mayores niveles de alineación y coordinación con las demás instancias que ejercen actividades vinculadas a los asuntos internacionales de la ciudad.

3.1.3. Políticas y estrategias de cooperación internacional

Las políticas y estrategias enmarcadas en documentos programáticos y de planeación, se han convertido en factores comunes para explicar la arquitectura institucionalidad de la cooperación internacional desde los gobiernos subnacionales, en razón a que no solo expresan la visión de los alcaldes de turno sino, además, definen los lineamientos y la hoja de ruta en los asuntos internacionales y de cooperación de cualquier gobierno local.

Uno de los primeros elementos por destacar está relacionado con el plan de desarrollo como el instrumento de planeación que traza la ruta de cualquier administración municipal y que

define los programas estratégicos de desarrollo económico, social e institucional de cualquier territorio.

Ahora bien, junto a los planes de desarrollo y si bien la tendencia muestra una práctica o “moda” recurrente en la construcción de documentos programáticos enmarcados en estrategias, planes o políticas públicas de cooperación internacional o internacionalización, en el caso de Cartagena, esto no parece tan evidente.

Es claro que los constantes cambios de alcalde durante los ocho años de estudio no permitieron planear y establecer hojas de ruta institucionales de la cooperación internacional de la ciudad. Es por esa misma razón que tan solo se registra un ejercicio de este tipo durante el periodo de gobierno de Judith Pinedo (2008-2011) en el cual se construyó la Estrategia Distrital de Cooperación Internacional con el objetivo de “contribuir a la gestión eficaz de la cooperación para la ciudad de Cartagena de Indias” (Alcaldía de Cartagena et al., 2013a).

Esta estrategia refleja la reproducción de los discursos y políticas del marco internacional de la ayuda, así como de los lineamientos establecidos por el gobierno nacional representado en ese entonces en Acción Social y luego en 2010 en APC-Colombia. De esta manera, tomar como principal marco de referencia los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y su alineación con la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional y el plan Nacional de desarrollo 2010-2014.

De manera más acentuada, el documento recoge en sus planteamientos la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda, tomando los principios sobre los cuáles Colombia se comprometió a trabajar a partir de 2007, año en el que el país se adhirió voluntariamente a estos lineamientos de la OCDE.

Sus objetivos 2 y 3 así lo demuestran: “generar un mayor impacto de la cooperación internacional en el territorio, a partir del principio de la mutua responsabilidad y/o corresponsabilidad” y, “orientar a las fuentes de cooperación en su proceso de alineación para el cumplimiento de los compromisos de la Declaración de París” (p.20).

La estrategia prioriza, además, seis áreas de intervención, reducción de la pobreza, derechos humanos con enfoque diferencial, educación, medio ambiente y desarrollo sostenible, cultura para el desarrollo y salud. Una vez más, cuando se trata de cooperación internacional existe

un alto interés y direccionamiento hacia la recaudación de fondos para proyectos estratégicos de la administración Distrital.

En definitiva, la institucionalización de los procesos de cooperación si bien demuestra el interés y la voluntad política del gobierno de turno frente a los asuntos internacionales y de cooperación, no necesariamente incide sobre la práctica de estos asuntos dentro de la gestión pública en razón a que terminan influyendo una diversidad de variables políticas, administrativas y presupuestales para su implementación⁷⁵.

3.1.4. Tipos de interacción con actores de cooperación internacional

La arquitectura institucional de la cooperación internacional en un gobierno subnacional necesariamente termina definiendo algunas de las dinámicas de gestión y la tendencia en sus asuntos internacionales.

Sin embargo, cuando se trata de la gestión de proyectos con recursos técnicos y financieros, se pueden evidenciar dos dinámicas: la relacionada con los programas y proyectos gestionados desde el gobierno nacional y APC-Colombia para ser ejecutados en Cartagena, algunos de los cuales han sido coordinados con la Administración Distrital; y la relacionada con los proyectos y programas gestionados directamente desde la alcaldía, a través del PCI.

Este contexto no solo da cuenta de los recursos técnicos y financieros destinados a la ciudad sino, además de la interacción con actores locales, nacionales e internacionales alrededor de los temas de cooperación internacional de Cartagena.

Un primer análisis en esta dinámica muestra cómo desde los inicios del PCI en 2006, el Distrito ha tenido una gran cercanía e influencia de las entidades del gobierno nacional destinadas a la cooperación internacional. De esta manera, entre 2006 y 2009, la alcaldía tuvo un importante acompañamiento de Acción Social lo que se vio reflejado en el estilo y la forma de llevar a cabo las acciones en esta materia y su alineación con las políticas nacionales e internacionales.

⁷⁵ De acuerdo con varias entrevistas a ex funcionarios del PCI, la arquitectura institucional en la alcaldía de Cartagena en materia de cooperación internacional es débil y de muy poco rigor técnico. Esto ha sido consecuencia, entre otras cosas, de la falta de liderazgo y voluntad, por lo que parece evidente la influencia de las variables políticas en el estilo de hacer cooperación y de avanzar en la configuración institucional.

Con la conformación de APC-Colombia en el año 2010, las dinámicas de coordinación si bien se mantuvieron, mostraron una transformación en la forma como se venía trabajando, entre otras cosas, por el interés de concentrar el trabajo de la Agencia con los nodos departamentales. En todo caso, entre 2017 y 2018 con el encargo de Sergio Londoño como alcalde de la ciudad quien a su vez fungía como Director del APC-Colombia, se quiso avanzar en este propósito por lo que, las acciones destinadas a Cartagena venían de la mano del trabajo de la Agencia.

En todo caso, y a pesar que el caso de Cartagena tienen como característica una mayor influencia, coordinación y articulación con los sistemas nacionales y más allá de los planteamientos de la estrategia del año 2009, no hay evidencia significativa que demuestre que estos espacios institucionales hayan incorporado a sus procesos estratégicos y de actuación, una adaptación a los retos propuestos en el marco de los principios y enfoques de la cooperación internacional planteados desde los diferentes foros de alto nivel sobre eficacia de la ayuda.

Desde el nivel Departamental el contexto ha sido diferente. En general, la Alcaldía de Cartagena ha mostrado una baja interacción con la Gobernación de Bolívar. Entre los años 2008 y 2013, se intentaron articular los esfuerzos a través de una mesa departamental de cooperación creada desde la Gobernación. Sin embargo, por las diversas prioridades de los 46 municipios del departamento junto a las condiciones específicas de Cartagena, fue difícil la coordinación interinstitucional. Al igual que en la ciudad de Cartagena, entre 2008 y 2011 en el nivel departamental, los cortos periodos de gobierno como consecuencia de las suspensiones y a la consecuente designación de encargos por parte del gobierno nacional⁷⁶, terminaron afectando la gestión en materia de cooperación internacional⁷⁷.

La interacción con el nivel local y las OSC se ve reflejada en especial, con la MECAD y los avales que otorga la Alcaldía para que las organizaciones presenten sus proyectos a los cooperantes internacionales.

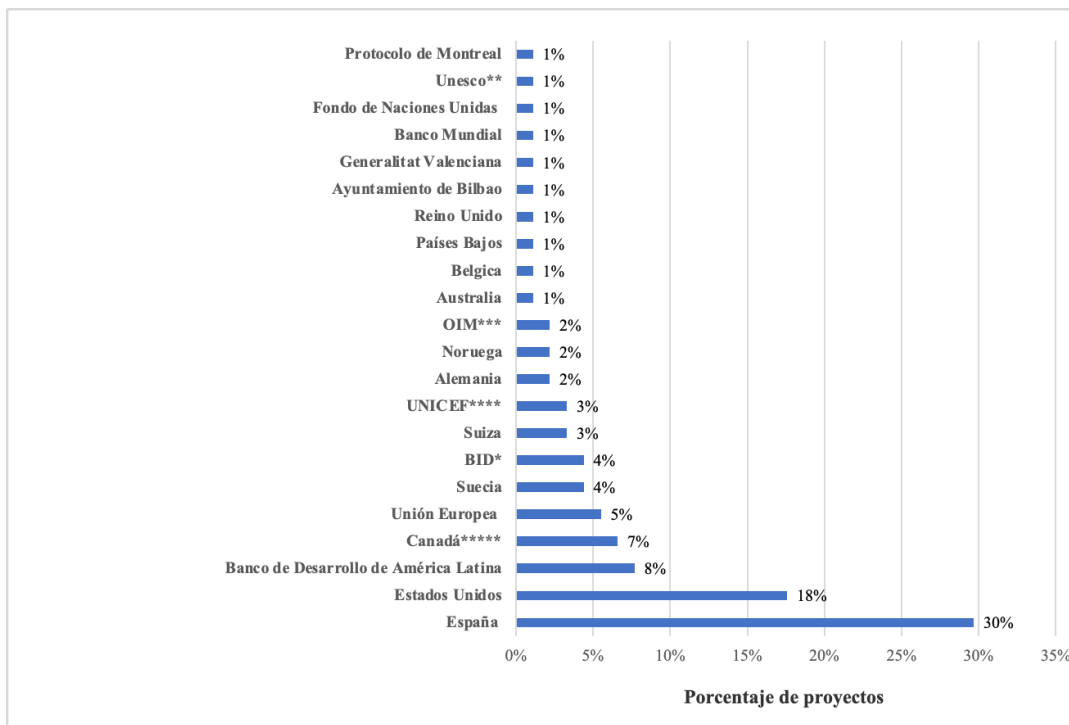
⁷⁶ Entre 2008 y 2011, periodo en el cual el departamento debía tener un gobernador elegido por voto popular, el departamento de Bolívar tuvo cuatro gobernadores a causa de la suspensión de dos de ellos y la designación de dos encargados.

⁷⁷ En este caso, y de acuerdo con las entrevistas realizadas, el liderazgo político y los cambios de gobierno, terminaron influenciando considerablemente la sostenibilidad en la planeación y ejecución de acciones en materia de cooperación internacional desde el nivel departamental.

En materia de programas, proyectos y actividades de cooperación internacional entre 2011 y 2019, se pueden evidenciar algunos elementos importantes. Primero, cuando se trata de proyectos con recursos no reembolsables, los reportes de APC-Colombia, que no necesariamente responden a la gestión desde la Alcaldía, muestran una tendencia a concentrar los proyectos en los actores tradicionales de la cooperación, en especial, los bilaterales representados en los Estados y/o en sus agencias. Así, entre 2011 y 2019 y desde los actores bilaterales tradicionales, se observa una alta presencia de proyectos de España seguido de Estados Unidos y Canadá (Figura 23). Por su parte, desde los actores multilaterales se destaca la presencia del Banco de Desarrollo de América Latina, la Unión Europea y el BID.

Por su parte, los gobiernos subnacionales no demuestran una presencia significativa en la ciudad a través de proyectos.

Figura 23: Porcentaje de proyectos de fuentes oficiales de cooperación internacional en Cartagena de Indias (2011-2019)



*Banco Interamericano de Desarrollo

** Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

*** Organización Internacional para las Migraciones

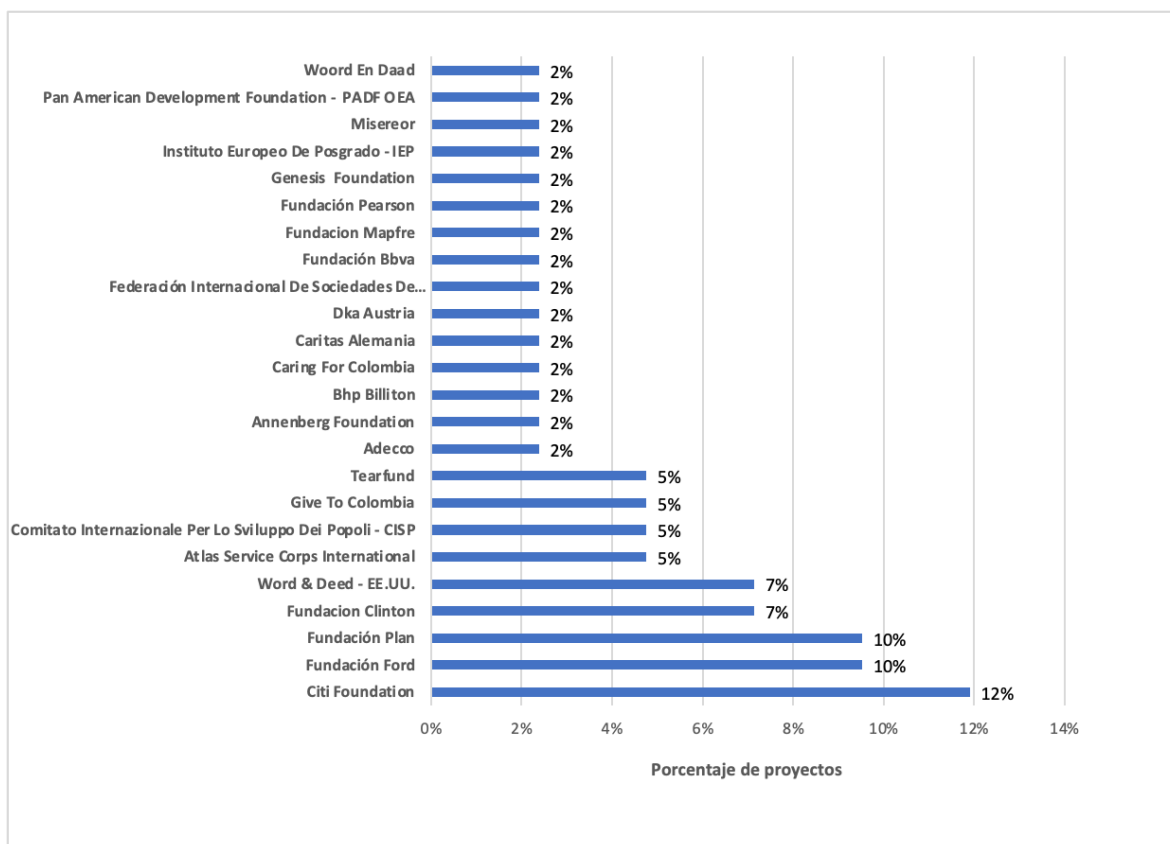
**** Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

***** incluye los proyectos de Global Affairs y del International Development Research Center

Fuente: elaboración propia con base en datos de Ciclope de APC-Colombia

De la misma manera, los reportes de APC-Colombia sobre flujos privados muestran una diversidad de actores en el territorio entre los que se destacan Fundaciones constituidas en Colombia y provenientes de países como Estados Unidos, Alemania, España, Austria, Italia, Reino Unido y Países Bajos (Figura 24).

Figura 24: Porcentaje de proyectos de fuentes privadas de cooperación internacional en Cartagena de Indias (2011-2019)



Fuente: elaboración propia con base en datos de Ciclope de APC-Colombia

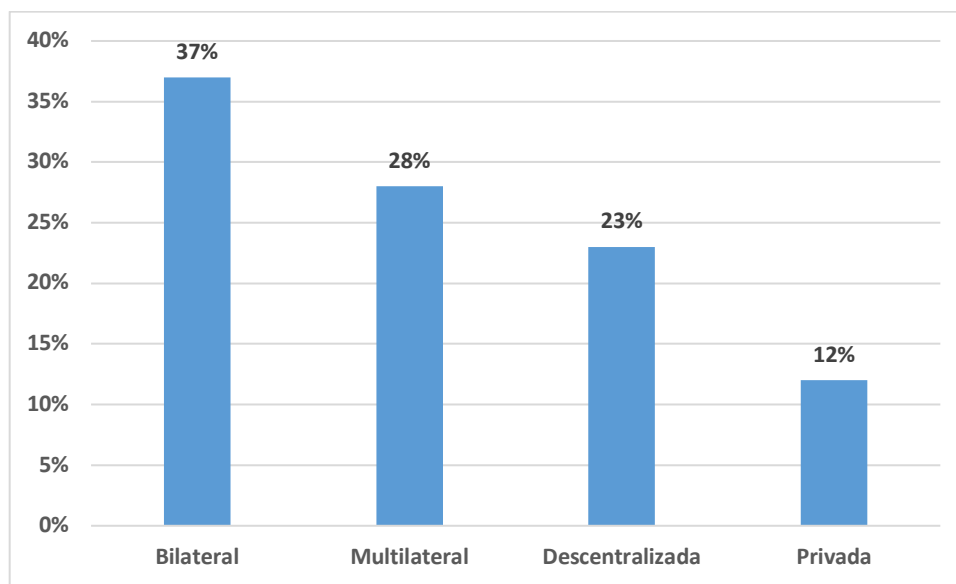
Un gran porcentaje de proyectos de cooperación internacional en la ciudad reportados por APC-Colombia iniciaron en los periodos 2012-2015 (78%) y 2016-2019 (18%), aproximadamente; periodos en los cuales hubo constantes cambios de alcaldes por suspensiones y delegaciones del gobierno nacional. Ello no permite concluir la baja relación con las dinámicas institucionales de la ciudad en razón a que, como se mencionó, gran parte de estos proyectos fueron gestionados desde otros actores nacionales e incluso departamentales sin la participación de la administración distrital.

En este caso, diversos factores pudieron influir en esta dinámica como, por ejemplo, la creación de APC-Colombia en 2010 que llevó a una baja gestión en sus primeros años y a un repunte en los años posteriores.

Ahora bien, cuando se revisan las iniciativas desde la Alcaldía de Cartagena la situación parece diferente. Si bien, los planes de desarrollo de los periodos objeto de estudio expresaron su interés en promover la cooperación internacional para financiar los proyectos estratégicos, lo cierto es que una gran parte de las actividades del PCI estuvo focalizada en otras acciones orientadas a fortalecer la institucionalidad, la coordinación y el desarrollo de capacidades para una mejor cooperación en la ciudad. Para el caso de los proyectos, la Alcaldía reporta datos diferentes a los de APC-Colombia, dentro de los cuales se pueden sumar los proyectos que fueron apalancados desde el PCI, así como aquellos avalados por la administración y que, en algunos casos, recibieron contrapartidas de la entidad.

Desde la perspectiva de las fuentes de cooperación internacional, entre 2009 y 2019 se pueden evidenciar 43 proyectos con recursos de cooperación internacional técnicos y financieros desde actores multilaterales (organizaciones internacionales), bilaterales (instancias de gobiernos centrales), descentralizados (gobiernos subnacionales) y privados (OSC) (Figura 25).

Figura 25: Porcentaje de proyectos gestionados desde el PCI por tipo de fuente (2009-2019)



Fuente: elaboración propia con base en la sistematización y análisis de datos de los proyectos suministrados por el PCI (2020)

El gráfico anterior muestra el gran porcentaje de proyectos desde las fuentes bilaterales de cooperación en especial, desde aquellos países en desarrollo dentro de los que se resalta la presencia de España, Italia y Países Bajos. Se destaca especialmente la administración de Judith Pinedo (2008-2011) en la cual se gestionaron tres mega proyectos estratégicos para la ciudad con el gobierno español para alcantarillados y conexiones Hidráulico-Sanitarias en la ciudad, con una contrapartida por parte del Distrito⁷⁸.

Desde las fuentes multilaterales, el trabajo del PCI estuvo concentrado especialmente a iniciativas con PNUD, OIM, BID, OEI, UNESCO, ACNUR y UNICEF. Por su parte, la relación desde la Alcaldía con gobiernos subnacionales ha estado concentrada en ciudades de Estados Unidos como Coral Gables, Miami y San Agustín, seguidos de otras ciudades europeas como Stuttgart (Alemania), Genova (Italia) y Valencia (España) y del Caribe como Kingston (Jamaica).

Los proyectos implementados con OSC son escasos. Entre los cuales se destacan las iniciativas con el Comitato Internazionale Per Lo Sviluppo Dei Popoli-CISP (Italia), FUPAD (Estados Unidos), la Fundación Revel (España) y Cuso Internacional (Canadá).

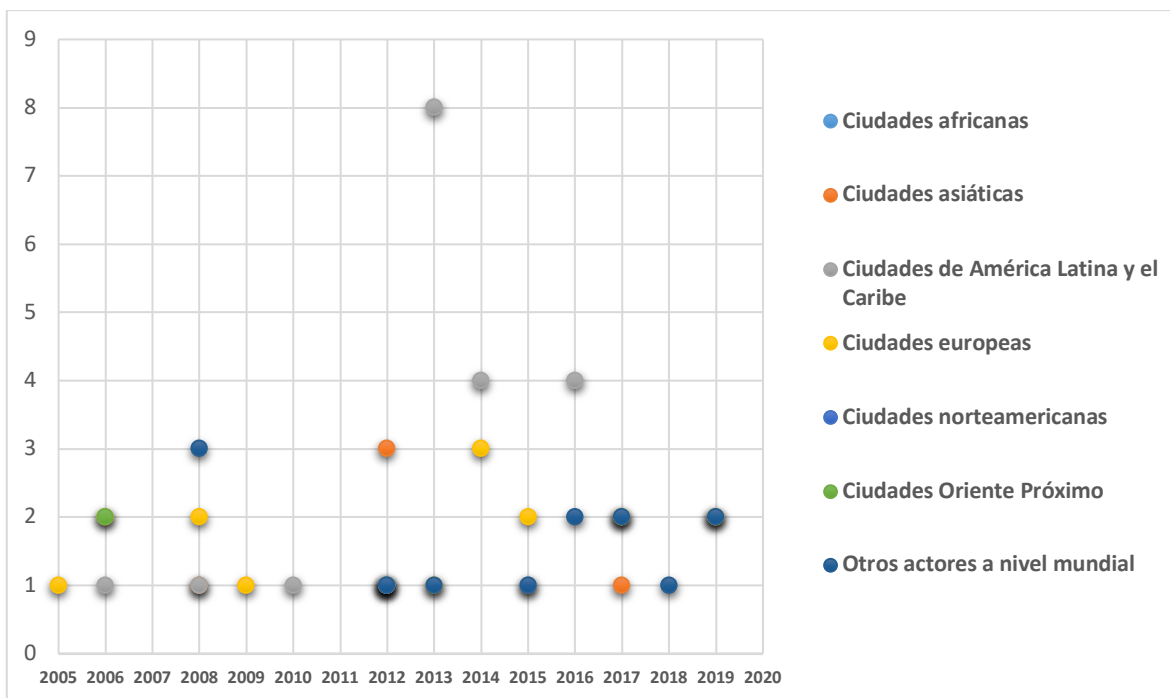
Frente a otros tipos de interacción en la COD, Cartagena registra hermanamientos, convenios y cartas de intención desde 1977 cuando se firmaron dos acuerdos con Campeche y Veracruz (México) y luego, durante los años ochenta y noventa con otras ciudades como Salvador de Bahia (Brasil), Ciudad de Panamá (Panamá), Manila (Filipinas), Viña del Mar (Chile), Cartagena, Sevilla y Cadiz (España), Saint Augustine (Usa), Santiago De Cuba (Cuba), Kingstone (Jamaica), Antigua Ciudad De Guatemala (Guatemala), entre otros.

Al revisar estos acuerdos a partir del quinquenio de 2005, se pueden evidenciar algunas tendencias (Figura 26). Primero, se observa una práctica cada vez mas constante de la firma de este tipo de acuerdos de cooperación con ciudades extranjeras. En especial, se resaltan los acuerdos con ciudades de América Latina y el Caribe de México, Perú, Brasil, Chile, El

⁷⁸ Dos ejemplos de estos proyectos son: proyecto alcantarillado Faltante Barrio Nelson Mandela (2011), con un costo total \$12.386.206.436,05, de los cuales \$6.205.051.179,25 son aportados por el gobierno español y \$6.181.155.256,80 como Contrapartida del Distrito. Proyecto conexiones Hidráulico-Sanitarias en la Zona Suroriental de Cartagena-Fase I (2011) cuyo costo total fue de \$7.928.561.027,32, de los cuales \$3.964.280.514,04 fueron aportados por el gobierno español y \$3.964.280.514,04 como contrapartida del Distrito.

Salvador, Panamá, entre otros, con ciudades europeas de España, Italia, Portugal, Rumania, Rusia y Francia, ciudades asiáticas de China, Japón, Filipinas y Corea, ciudades norteamericanas de Estados Unidos y otros actores Acnur, Cuso Internacional, Países Bajos, Alianza Francesa, entre otros.

Figura 26: Distribución de hermanamientos, convenios y acuerdos de cooperación de Cartagena por área geográfica 2005 - 2019



Fuente: Elaboración propia con base en la sistematización de la información suministrada por el PCI, 2020

Por último, los eventos internacionales también terminaron incorporándose en las actividades del PCI como, por ejemplo, el encuentro multidonantes en 2008, la Cumbre de las Américas en 2012, la Cumbre Mundial Afro en 2013, la Semana Internacional en 2019, la Feria de Cooperación Internacional en 2018 y las visitas de Embajadores en el país de Polonia. India, Corea, El Salvador, República Dominicana, República Popular China, Concejal de Miami, entre otros.

Estas dinámicas generales evidencian cómo la Alcaldía a través del PCI ha querido avanzar en actividades complementarias que sobrepasan las relaciones tradicionales de cooperación internacional. Sin embargo, pese a los esfuerzos, sus escasos logros en correspondencia con

lo que significa Cartagena y su carácter internacional, muestra cómo los temas en esta materia se han mantenido desarticulados.

3.2. CUNDINAMARCA: ENTRE SU INTERÉS POR LO INTERNACIONAL Y SU EVOLUCIÓN INSTITUCIONAL

El Departamento de Cundinamarca es una entidad territorial que goza de autonomía propia en la gestión de sus intereses. De acuerdo con el artículo 298 de la Constitución política de Colombia de 1991, los departamentos son entidades territoriales de primer nivel que pueden administrar sus asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio, bajo los términos establecidos por la constitución y la ley. A su vez, los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación y de complementariedad sobre los municipios que lo conforman⁷⁹.

Cundinamarca es uno de los 32 departamentos que conforman el país, su capital es Bogotá y se encuentra ubicado en la región central de Colombia, cuenta con una extensión de 24.210 km² y está conformada por 15 subregiones o provincias⁸⁰ que concentran 116 municipios con una población de 3.242.999 habitantes (DNP, 2020d).

La población de Cundinamarca ha venido presentando una tendencia hacia la concentración en zonas urbanas, dando paso al fortalecimiento y priorización en temas de educación y salud. Se estima que 67 de cada 100 personas del departamento habita en zonas urbanas y el restante 32 en zonas rurales (Gobernación de Cundinamarca, 2016).

En relación con los indicadores de pobreza y desigualdad, Cundinamarca ha venido presentando tendencias de aumento sostenido en las cifras de desempleo reportadas, entre 2010 (6.8% tasa de desempleo en hombres y 13.9% tasa de desempleo en mujeres y en el 2018 (8.2% tasa de desempleo en hombres y 14.5% tasa de desempleo en mujeres) (DANE,

⁷⁹ Los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución. Los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes. (Constitución política de Colombia, 1991, art. 298).

⁸⁰ Almeidas, Alto Magdalena, Bajo Magdalena, Gualivá, Guavio, Medina, Medio Centro Magdalena, Oriente, Rionegro, Sabana Centro, Sabana Occidental, Soacha, Sumapaz, Tequendama y Ubaté

2020c), lo cual responde, entre otras cosas, a los niveles de crecimiento de población económicamente activa y a la demanda de labores en las zonas urbanas.

Por su parte, entre 2010 y 2018 se ha venido reduciendo la proporción de población que se encuentra en condiciones de pobreza monetaria. De acuerdo con las cifras reportadas por el Departamento Nacional de Planeación, en 2010 el 25,40% de la población se encontraba en condición de pobreza monetaria, para 2018, esta cifra se registró en un 16,40%. Este comportamiento sitúa al Departamento como aquel con menores niveles de pobreza monetaria del país, dado que, para este mismo año, el total nacional se registró en rangos cercanos al 27%.

En relación con los índices de desigualdad, es importante resaltar que Cundinamarca redujo la desigualdad de ingresos registrando un coeficiente de Gini de 0,422 en 2018. Esta cifra representó una reducción del 1,4% entre 2017 y 2018⁸¹ (Secretaría de Planeación, 2019).

Ahora bien, el conjunto de indicadores de bienestar para el Departamento de Cundinamarca permite evidenciar para el año 2018, niveles de cobertura neta en educación del 92,22%, por encima de la media nacional (84,88%). Para el caso de niveles de cobertura del régimen subsidiado de salud⁸², Cundinamarca registra cubrimiento del 99,17%, superando la media nacional (98,2%). Por su parte la prestación de servicios básicos representa un 89,69% en cobertura de acueducto, 76,80% en alcantarillado y 97,53 en energía eléctrica (DNP, 2020d). Estos indicadores muestran comportamientos favorables en relación con otros departamentos del país y posicionan a Cundinamarca como uno de los territorios con mayores intervenciones hacia la promoción del desarrollo.

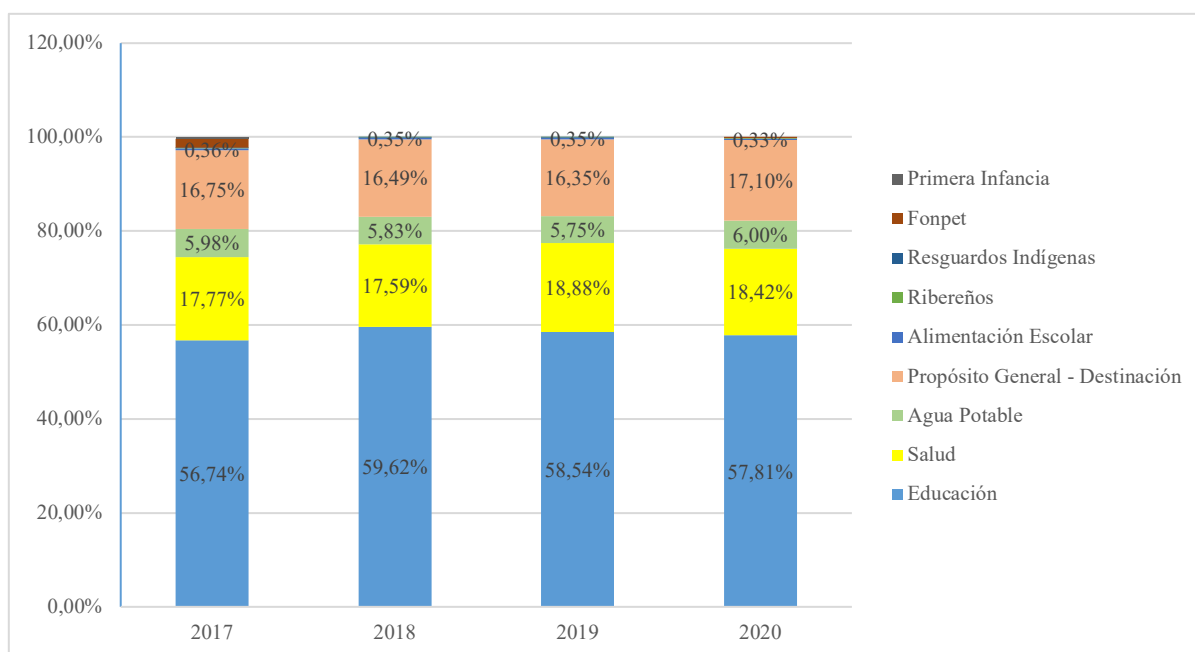
Cundinamarca cuenta con asignaciones de recursos que vienen desde el nivel nacional, transferidos por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de Colombia a las entidades territoriales – departamentos, distritos y municipios, para la financiación de los servicios a su cargo, en salud, educación y los definidos en el Artículo 76 de la Ley 715 de 2001, establecidos mediante el Sistema General de Participaciones (SGP). En los últimos

⁸¹ El índice Gini es un indicador que se mide anualmente en todos los países. La escala es de 0 a 1, donde 0 es que todas las personas reciben exactamente la misma cantidad de ingreso (repartición igualitaria), mientras si tiende a 1 es que muy pocas personas reciben todo el ingreso.

⁸² En Colombia, el Régimen Subsidiado es un mecanismo en el que la población más pobre del país que no cuenta con capacidad de pago, puede acceder a los servicios de salud a través de un subsidio que ofrece el Estado. (Ministerio de Salud y Protección Social, 2020).

años (entre 2017 y 2020) el presupuesto dirigido en mayor proporción hacia educación se ha venido manteniendo bajo una tendencia de crecimiento porcentual en asignaciones (del 56.74% en 2017 al 57.81% en 2020) este mismo comportamiento ascendente se registra para salud y agua potable. Los rubros de Alimentación escolar, Ribereños, Resguardos y Primera infancia tienen menor porcentaje de participación y su tendencia ha sido constante a lo largo de los años (Figura 27).

Figura 27: Distribución de asignaciones porcentuales del Sistema General de Participaciones (SGP) en Cundinamarca (2017-2020)



Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP). Portal SICODIS SGP 2017-2020. Disponible en https://sicodis.dnp.gov.co/ReportesSGP/FichaSGP_Entidad.aspx

Cundinamarca es uno de los 32 Departamentos de Colombia que cuenta con autonomía para la administración, planificación y promoción de sus asuntos económicos y sociales, se encuentra liderada por la Asamblea Departamental, cómo máxima autoridad administrativa, de elección popular, que se encarga de la aprobación de los distintos proyectos de ordenanza a iniciativa gubernamental, popular, de los diputados, entre otros. Adicionalmente cumple una función de control político, sobre los secretarios de despacho de la gobernación, y

gerentes de entidades departamentales descentralizadas. (Asamblea Departamental de Cundinamarca, 2020).

Por su parte, el Gobernador de Cundinamarca, elegido igualmente por voto popular, es el jefe de la administración seccional y representante legal del departamento⁸³ a quien le corresponden las atribuciones legales, leyes, decretos y ordenanzas en su calidad de jefe departamental y es el agente del presidente de la república para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general (Asamblea Departamental, 2016). Como órgano adjunto a la administración pública departamental, se establece el Consejo de Gobierno, presidido por el Gobernador e integrados por el Jefe de Gabinete y Buen Gobierno, los secretarios de despacho quienes se encargan de asesorar al gobernador en la orientación de políticas económicas y sociales, presupuesto, plan de inversiones, políticas de bienestar, entre otras.

Estas estructuras departamentales, junto con las secretarías de despacho, establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales, empresas sociales, unidades administrativas y sociedades públicas y de economía mixta, conforman la estructura administrativa para la gestión y el desarrollo del Departamento hacia el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

Es preciso establecer que el Departamento de Cundinamarca cuenta con estructuras sólidas para la gestión de sus asuntos públicos que permiten orientar de forma estructurada y descentralizada las actividades técnicas y presupuestarias para la promoción del desarrollo.

Cabe mencionar que, sumado a las estrategias de gestión pública departamental, el Departamento ha generado diversas estrategias complementarias de desarrollo que le han permitido posicionarse y proyectarse en materia económica y social. Así, los procesos de cooperación internacional se han convertido en uno de esos instrumentos de acción que han hecho parte su planificación y estructura institucional en los últimos años.

⁸³ El artículo 303 de la Constitución política de Colombia establece que: el gobernador será agente del presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general, así como para aquellos asuntos que mediante convenios la Nación acuerde con el departamento. Los gobernadores serán elegidos popularmente para períodos institucionales de cuatro (4) años y no podrán ser reelegidos para el período siguiente. La ley fijará las calidades, requisitos, inhabilidades e incompatibilidades de los gobernadores; reglamentará su elección; determinará sus faltas absolutas y temporales; y la forma de llenar estas últimas y dictará las demás disposiciones necesarias para el normal desempeño de sus cargos.

3.2.1. Liderazgo político y motivaciones de la cooperación internacional

Los esfuerzos departamentales asociados a procesos de cooperación internacional se han venido consolidando a lo largo del tiempo, pues cada uno de los mandatarios ha adoptado diversos enfoques en su gestión, permitiendo materializar el tema internacional en planes, programas y proyectos que se han visto expresados en los respectivos planes de desarrollo y que se han convertido en un ejercicio de voluntad política y actuación para complementar la práctica local.

Así, el gobierno de Andrés Gonzalez (2008-2011) considera los asuntos internacionales desde una visión para el fortalecimiento económico y comercial del departamento con miras a la competitividad y la infraestructura competitiva. Es allí donde los esfuerzos por la cooperación internacional se encaminan a “la internacionalización de la economía, la atracción de la inversión, el fortalecimiento financiero, la gestión eficiente de gobierno e instituciones y la infraestructura y logística para la competitividad” (Gobernación de Cundinamarca, 2008)⁸⁴.

Este Plan establece dentro de las políticas rectoras para la gestión, la importancia de integrar la gestión integral del gobierno tanto al interior de la administración como con las entidades nacionales e internacionales y la búsqueda y concertación de inversión de recursos de cooperación nacional e internacional, de orden público y privado para garantizar la sostenibilidad del proyecto político departamental (Gobernación de Cundinamarca, 2008).

Esta dinámica permite evidenciar que la cooperación internacional se convierte en un instrumento complementario a la gestión, que enfoca sus esfuerzos en la búsqueda de recursos para financiación y que por ende no hace parte de un esquema prioritario de gestión y planificación para este mandato.

A lo largo de este primer Plan de Desarrollo se pueden evidenciar actividades y metas asociadas a la cofinanciación de eventos, posicionamiento cultural y deportivo a nivel internacional, gestión de recursos internacionales para ciencia y tecnología, participación en convocatorias internacionales, inserción de Cundinamarca en el mercado internacional, alianza con organismos internacionales para el desarrollo regional y la paz, entre otras, que

⁸⁴ Plan de Desarrollo 2008-2012. Línea Programática 2. Crecimiento Moderno con Desarrollo Humano.

complementan las acciones generales, sin priorizar los asuntos internacionales como metas puntuales para la gestión. Cabe mencionar que el Plan hace expreso un apartado de *Generación de otras fuentes de recursos*, en el que establece la cofinanciación de proyectos de inversión pública entre el Departamento y entidades internacionales como un camino al complemento presupuestal.

Por su parte, el periodo de gobierno de Álvaro Cruz (2012-2015), establece dentro de su Plan de Desarrollo la importancia de impulsar la corresponsabilidad y sinergia con entidades de cooperación internacional para alcanzar resultados de desarrollo. Por lo tanto, se evidencia que, la mayoría de los programas y proyectos priorizan la cooperación internacional como mecanismo de financiación y de acción, dándole un poco más de visibilidad a los temas de cooperación internacional, en relación con el mandato anterior. Por ejemplo, se fija la importancia de suscribir convenios internacionales, alianzas estratégicas de cooperación internacional, giras internacionales, entre otros.

Con relación a los procesos de internacionalización, Álvaro Cruz continúa potenciando la tendencia de internacionalización de la economía, que permita al Departamento competir en nuevos mercados y con nuevos productos, estableciendo instrumentos de atracción de inversión, así como el acceso a recursos de cooperación internacional y alianzas con entes externos para el desarrollo de proyectos. Esto mediante la definición de su Objetivo No. 3 *Competitividad, Innovación, movilidad y región*, en el cual se prioriza igualmente el posicionamiento de Cundinamarca a nivel Internacional desde la visión productiva y comercial, se añaden metas de cumplimiento orientadas al posicionamiento de productos del departamento en el plano internacional, el aprovechamiento de los TLC vigentes y el intercambio de productores locales. (Gobernación de Cundinamarca, 2012).

De acuerdo con algunas entrevistas, el periodo del gobernador Álvaro Cruz también se caracterizó por alinear los temas de cooperación internacional a las prioridades de su despacho, las cuales se orientaron al posicionamiento de la diplomacia de ciudades como mecanismo para gestionar acciones y recursos complementarios, que permitieran promover los intereses locales en el ámbito internacional.

Así las cosas, el Departamento de Cundinamarca dio relevancia al fortalecimiento de las relaciones diplomáticas con actores y mecanismos tradicionales de cooperación

internacional, buscando fortalecer sus capacidades y promover sus propios asuntos mediante el acercamiento a embajadas, relacionamiento con agencias de cooperación, gestión de recursos económicos para financiación y relacionamiento político para el posicionamiento diplomático del departamento ante los actores internacionales.

Como valor agregado, este Plan de Desarrollo puntualiza la gestión de cooperación internacional en su objetivo No. 4 *Fortalecimiento Institucional para generar valor de lo público*, Programa: *Modernización de la Gestión*, Componente: *Cooperación y Gestión Estratégica para el Desarrollo*, en el cual se hace evidente la importancia de la cooperación para Cundinamarca y la articulación directa de sus proyectos a las necesidades específicas priorizadas por el Departamento. Bajo este compromiso, se definen metas específicas orientadas a la ampliación de espacios de gestión para el desarrollo del Departamento, suscripción, implementación y monitoreo de 8 (ocho) acuerdos de cooperación internacional y consolidación de alianzas público-privadas.

Este Plan de Desarrollo incorpora por primera vez metas estratégicas y de producto que van más allá de temas económicos, productivos y de mercado, enfocándose en fortalecer los componentes del Programa “Modernización de la Gestión y Cooperación y Gestión Estratégica para el Desarrollo”. Este periodo muestra una priorización evidente de los temas asociados a cooperación internacional y articula todos sus procesos técnicos e institucionales para tal fin.

Ahora bien, los cuatro años subsiguientes liderados por el Gobernador Jorge Rey (2016-2019) muestran una clara línea de articulación con la agenda internacional de desarrollo, puesto que el punto de partida del plan se articula directamente con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y vincula a la comunidad internacional como un conjunto de actores determinantes en la planificación local. El Plan de Desarrollo para este periodo cuenta con una línea transversal titulada “Dinámicas Globales” en la que se propone “sintonizar a Cundinamarca con las tendencias mundiales, con prospectiva social, tecnológica, ambiental, jurídica, entre otras” (Gobernación de Cundinamarca, 2016). Esta línea transversal propende por adoptar experiencias y buenas prácticas internacionales en el departamento que le permitan a Cundinamarca “pensar global y actuar local”.

A partir de esta línea transversal, todos los ejes del Plan de Desarrollo incorporan actividades y estrategias que contemplan la gestión internacional como un punto prioritario en la gestión, se priorizan, por ejemplo, eventos apoyados internacionalmente, muestras comerciales, misiones exploratorias, promoción de la cultura turística internacional de Cundinamarca, internacionalización de la economía, alianzas público-privadas del orden internacional entre otras.

Mas allá de la transversalidad de los temas internacionales en el Plan de Desarrollo, cabe destacar la definición del eje estratégico titulado *Integración y Gobernanza*, que incorpora el Programa *Cundinamarca integrada puede más* y el Subprograma *Dinámica Global*, bajo los cuales se hacen expresos los esfuerzos por potencializar una cultura de gestión de cooperación como instrumento para la gestión del desarrollo. Estos programas diversifican las tendencias en la actuación, dado que agrupan opciones que van desde la gestión de recursos para la financiación de proyectos, hasta la capacitación de funcionarios, la identificación y transferencia de buenas prácticas, la oferta de cooperación, la cooperación técnica, gestión de conocimiento y definición de estrategia de cooperación para el Departamento.

El análisis de la planeación de procesos internacionales en cada uno de los mandatos permite deducir que Cundinamarca incorporó los temas internacionales desde los documentos de planeación programática, y a lo largo de los periodos de gobierno ha venido posicionándose para hacer cada vez más expresa la importancia de hacerlo visible, de asignar objetivos y estrategias puntuales, acompañados de metas e indicadores para su medición.

Funcionarios que expresaron sus percepciones indican que hacia el periodo 2012-2015 la planeación estratégica empieza a tomar mayor fuerza, incluso con la vinculación de estos temas al sistema integrado de gestión de calidad, como estrategia para la vinculación de procesos y procedimientos que son objeto de medición y que requieren de una planificación estructurada que permita evidenciar las acciones en la práctica.

La diversidad de la agenda en la gestión de cooperación se hace cada vez mas evidente; mientras que en el primer mandato la planeación se direcciona mucho mas a la gestión de recursos y a la financiación de programas para internacionalización económica, el último mandato objeto de estudio en cabeza de Jorge Rey, hace explícita la incorporación de temas

ligados a la agenda internacional, a la transferencia de buenas prácticas, a la gestión del conocimiento y a la necesidad de diversificar el camino de la planeación, incluso con la materialización de una estrategia rectora de cooperación internacional en el orden departamental. A continuación, la Tabla 31 esboza un resumen de las principales líneas de acción fijadas en los tres planes de desarrollo:

Tabla 31: Vinculación de los asuntos internacionales en los planes de desarrollo de Cundinamarca (2008-2019)

Período	Gobernador	Plan de Desarrollo	Línea transversal	Línea programática/Objetivo	Políticas, Programas y Proyectos	Indicadores y Metas
2008-2011	Andrés González	Cundinamarca Corazón de Colombia	N/A	Línea programática 2: crecimiento moderno con desarrollo humano	<p>Programa 1: Cundinamarca Productiva y Moderna:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mejorar la inserción de Cundinamarca en el mercado internacional, en el período 2008-2012, lograr una mayor diversificación productiva, a partir de consolidar los cluster's de servicios como telecomunicaciones y software, educación y salud. - Gestión empresarial; capital humano; internacionalización; medio ambiente, y accesibilidad financiera. - Formación y el posicionamiento de los productos en los mercados nacionales e internacionales. - Promover alianzas con el apoyo de la institucionalidad nacional y regional del sector y la cooperación internacional, para crear las condiciones de estructura, infraestructura, servicios de apoyo, promoción y demás factores estructurales de competitividad. <p>Subprograma: competitividad con sentido social</p> <ul style="list-style-type: none"> - Internacionalización: se implementarán mecanismos de promoción y posicionamiento de productos para la diversificación de las exportaciones a través de inteligencia competitiva y estudios de mercados, asociados a estrategias de comercialización como ruedas de negocios, ferias especializadas, misiones comerciales, show rooms, comercio electrónico, acceso a servicios de Proexport (inteligencia de mercados, planes de negocios, consorcios de exportación, entre otros), acompañamiento a iniciativas exportadoras de las Pymes y uso de operadores logísticos, entre otros. 	N/A
2012-2015	Álvaro Cruz	Cundinamarca Calidad de Vida	N/A	<p>Objetivo No. 3 Competitividad, Innovación, movilidad y región</p> <p>Objetivo No. 4: Fortalecimiento Institucional para generar valor de lo público</p>	<p>Objetivo No. 3 - Programa 1: Cundinamarca Dinámica, atractiva e internacional</p> <ul style="list-style-type: none"> - Posicionar a Cundinamarca a nivel nacional e Internacional a partir de un territorio atractivo por su dinámica cultural emprendedora, productiva y comercial. <p>Objetivo No. 4 - Programa : Modernización de la gestión</p> <ul style="list-style-type: none"> - Diseñar una Política Pública en materia de Cooperación internacional, para orientar de manera integral la cooperación pública y privada que reciba y otorgue el Departamento para el desarrollo efectivo del territorio, acercando con equidad la oferta de cooperación a la integridad del departamento, generando procesos de desarrollo prioritario en los 35 municipios con mayor índice de NBI. - Liderar la coordinación de estrategias y acciones de las entidades del orden departamental y municipal para la consecución de recursos de cooperación para el apoyo de los sectores. 	<p>Objetivo No. 3 - Programa 1: Cundinamarca dinámica, atractiva e internacional</p> <ul style="list-style-type: none"> - Promocionar internacionalmente, durante el período de gobierno 4 Provincias del Departamento y sus productos. - Posicionar durante el período de Gobierno 100 productos de Cundinamarca en el mercado internacional. - Implementar un programa para aprovechamiento de los TLC y demás acuerdos internacionales para el Departamento - Beneficiar, durante el periodo de gobierno, a 50 cundinamarqueses con la participación en intercambios académicos y empresariales. <p>Objetivo No. 4 - Programa : Modernización de la</p>

					<p>- Implementar un sistema de información y comunicación para la consolidación de líneas de base como insumo para el diseño de proyectos y programas de Cooperación y toma de decisiones, la divulgación de oportunidades y la gestión y monitoreo de acuerdos y/o convenios de Cooperación.</p> <p>- Proyectar a Cundinamarca como un departamento oferente de cooperación, fomentando el intercambio de experiencias con otros departamentos y países de la región.</p>	<p>gestión -Cooperación y gestión estratégica para el desarrollo 1. Ampliar los espacios de gestión para el desarrollo del Departamento, con la suscripción, implementación y monitoreo de 8 (ocho) acuerdos de cooperación internacional y/o nacional, durante el periodo de Gobierno. 2. Consolidar por lo menos 4 espacios y mecanismos de gestión de orden internacional, nacional, regional o local con alianzas institucionales y público-privadas.</p>
2016-2020	Jorge Emilio Rey	Cundinamarca Unidos podemos más	<p>Línea transversa I: 1. Dinámicas Globales</p>	<p>Eje estratégico: Integración y Gobernanza</p> <p>2. Constitución de nuevas formas organizativas de ordenamiento del territorio para propiciar la competitividad de Cundinamarca.</p> <p>3. Redes de ciudades inteligentes, áreas metropolitanas y esquemas de ciudad región globales serán las apuestas de desarrollo a largo plazo.</p> <p>Programa Cundinamarca integrada puede más: Este programa apunta a consolidar la integración regional, nacional e internacional del departamento cuyo producto es apoyar la estructuración y la consolidación de proyectos de vital importancia para Cundinamarca.</p> <p>Objetivo 1: Consolidar la integración regional, nacional e internacional del Departamento</p> <p>Estrategias:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Gestionar recursos financieros de cooperación nacional e internacional para ejecutar proyectos de impacto regional que contribuyan al desarrollo del Departamento. -Participar en convocatorias internacionales para buscar la cofinanciación de proyectos prioritarios del Departamento. - Establecer los procedimientos para acceder a los diferentes mecanismos de cooperación nacional e internacional. -Identificar los programas y casos de éxito de otras administraciones a nivel nacional e internacional que sean de interés para el departamento y gestionar la transferencia de conocimiento a través de cooperación. <p>Subprograma: Dinámica Global: La cooperación Internacional es el trabajo conjunto entre actores públicos y privados de diferentes países con el objetivo de promover el progreso económico y social de un territorio, mediante la transferencia de recursos técnicos, financieros, de conocimiento y experiencias. La cooperación internacional es un instrumento que contribuye al fortalecimiento de las capacidades locales y nacionales, también será una herramienta para proyectar a Cundinamarca como un territorio activo y oferente de cooperación, articulando los actores del Departamento para desarrollar proyectos, intercambiar experiencias y</p>	<p>META Programa Cundinamarca integrada puede más Objetivo 1 1: Incrementar en un 60% los recursos financieros o técnicos que ingresan al departamento a través de la gestión en fondos internacionales, fondos nacionales y responsabilidad social empresarial, para la ejecución de proyectos.</p> <p>METAS Subprograma: Dinámica Global:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Lograr la cofinanciación de ocho (8) proyectos o iniciativas de las diferentes instancias de la Gobernación, a través de la gestión con cooperantes nacionales e internacionales - Lograr la cooperación técnica para fortalecer diez y seis (16) proyectos o iniciativas de las diferentes instancias de la Gobernación, a través de la transferencia de técnicas, tecnologías, conocimientos, habilidades o experiencias de entidades públicas o privadas - Formular y desarrollar la estrategia de cooperación internacional y nacional para el departamento durante el cuatrienio. -Capacitar 120 actores municipales del departamento durante el cuatrienio en habilidades de gestión de cooperación internacional y enlace institucional. -Propiciar la capacitación de 100 personas a través de becas o cursos cortos ofertados por entidades de cooperación internacional con el fin de replicar el conocimiento en el departamento. - Construir un banco de 100 buenas prácticas del orden nacional e internacional, durante el cuatrienio, que sirva como guía y referente para el Departamento. - Realizar durante el cuatrienio 2 ferias Expo Cundinamarca articuladas con todas las instancias de la Gobernación, diferentes sectores económicos y entidades de orden nacional e internacional para dar a conocer al Departamento como destino turístico y 	

					aumentar las capacidades de gestión de cooperación en procura de dar cumplimiento a las metas establecidas en el Plan de Desarrollo.	atractivo para la inversión. - Diseñar e implementar una estrategia de cooperación internacional para fortalecer el desarrollo del bilingüismo en el Departamento.
--	--	--	--	--	--	---

Fuente: Elaboración propia a partir de Planes de Desarrollo correspondientes a cada uno de los periodos de Gobierno referidos.

Como complemento a este esquema de planificación, la voluntad política y el liderazgo de los mandatarios se ha materializado en los documentos de planificación, sin embargo, existen diversas motivaciones que han permitido caracterizar cada uno de los periodos y que guardan correspondencia con las dinámicas de cooperación internacional del momento.

Inicialmente Andrés González enfoca sus esfuerzos en la inserción de Cundinamarca en escenarios globales lo cual dinamiza la internacionalización económica y la competitividad. Esta dinámica es consistente con los esquemas de recuperación económica y potenciación de mercados tras la crisis económica internacional del 2008, que, en su momento, invitaba a los países y sus territorios a direccionar esfuerzos para el desarrollo de nuevos mercados y constituir alianzas para el desarrollo económico. Cundinamarca orientó sus intereses a estos mismos esquemas de acción.

De acuerdo con el informe de gestión 2008-2011, se logra evidenciar que, si bien existen iniciativas de cooperación internacional para abordar los temas de salud, paz y educación, se visibilizan aún más las motivaciones expresas en el impulso económico del departamento, por ejemplo, la formulación, gestión y seguimiento de iniciativas y proyectos de cooperación en temas agropecuarios, la participación en Expo Shanghai 2010 para la promoción y visibilidad de Cundinamarca frente a la comunidad internacional y potenciales inversionistas, la presentación y puesta en marcha de proyectos de cooperación técnica en los sectores de agricultura y ecoturismo, alianzas para la provisión de pequeños productores en cadenas de valor, entre otros temas asociados a la proyección económica del territorio. (Gobernación de Cundinamarca, 2011).

Por su parte, la administración subsiguiente (2012-2016) amplía de forma evidente las motivaciones e intereses para la gestión de cooperación alineándose a las iniciativas enfocadas en la gestión de recursos para la financiación de proyectos, la suscripción de acuerdos de cooperación internacional para promover iniciativas en el territorio, y la consideración de alianzas-publico privadas para la gestión diversificando los ejes de acción. De acuerdo con información de fuentes primarias, este periodo estuvo muy alineado a las políticas y principios nacionales de cooperación, la gestión de recursos a través de embajadas y agencias de cooperación internacional, la gestión de becas para funcionarios en el exterior y la diplomacia e interacción política con otros gobiernos.

Las motivaciones de este periodo sin duda se orientaron a principios tradicionales de cooperación, gestión de AOD y diplomacia con aliados internacionales tradicionales.

Para el periodo 2016-2020, el Gobernador Jorge Rey orienta las motivaciones para promover procesos de cooperación internacional hacia esquemas mucho más diversificados, entendiendo que esta dinámica debe adoptarse desde un punto de vista multiactor, en el que las relaciones deben materializarse con empresas internacionales privadas, fundaciones, organizaciones, embajadas y demás actores que permitan materializar los intereses de desarrollo del departamento.

De acuerdo con algunas entrevistas con ex funcionarios de la Gobernación, la cooperación internacional en este gobierno adopta nuevos mecanismos de gestión orientados a dos grandes motivaciones: 1. cooperación para proyectos técnicos y financieros (Gestión de AOD) y 2. Gestión de conocimiento (cooperación técnica, buenas prácticas, experiencias exitosas). Ambas líneas de acción se enmarcan en la visión de competitividad, internacionalización económica y marketing territorial (marca departamental).

A continuación, la Tabla 32 indica las principales motivaciones de la cooperación internacional adoptadas en los tres periodos objeto de estudio.

Tabla 32: Motivaciones de Cooperación Internacional en Cundinamarca (2008-2019)

Periodo	Gobernador	Motivaciones de la cooperación internacional
2008-2011	Andrés Gonzalez	Internacionalización económica
		Proyectos de cooperación para la competitividad
		Visibilidad productiva Internacional
		Alianzas para la proyección económica
		Gestión de recursos para financiar proyectos productivos
2012-2016	Álvaro Cruz	Cooperación con embajadas y agencias de cooperación para la financiación de proyectos.
		Firma de acuerdos de cooperación
		Alineación con la gestión tradicional de la cooperación en articulación con el gobierno nacional
		Diplomacia política
		Cursos cortos en el exterior
		Gestión de AOD y Financiera: Cuantificación de la Cooperación
2016-2019	Jorge Emilio Rey	Cooperación descentralizada

		Cooperación técnica
		Gestión del conocimiento
		Capacitación
		Buenas prácticas
		Competitividad e internacionalización económica
		Articulación con actores diversos internacionales
		Gestión de alianzas con el sector público y privado
		Promoción del Departamento en escenarios nacionales e internacionales
		Proyección del departamento como oferente cooperación
		Cooperación de proyectos técnicos y financieros

Fuente: Elaboración propia a partir de Planes de Desarrollo, informes de balance, gestión, entrevistas en campo y documentos adicionales correspondientes a cada uno de los periodos de gobierno referidos.

Esta tendencia de intereses y motivaciones de la cooperación internacional del departamento permite evidenciar una consistencia con los propósitos descritos en los respectivos planes de desarrollo; adicionalmente, da cuenta del esfuerzo por avanzar en estrategias orientadas a la consolidación de una agenda de gestión internacional, cada vez más diversificada, que apropia nuevas modalidades y se alinea con las dinámicas internacionales de la cooperación.

Así mismo, las dinámicas anteriormente descritas demuestran que la corriente ideológica de tinte liberal de cada uno de los mandatarios de las administraciones objeto de estudio, permitió mantener la misma dinámica en la institucionalidad de la cooperación internacional, por lo que las motivaciones e intereses definidos en los planes de desarrollo tuvieron relación con las dinámicas propias del departamento y de los asuntos internacionales a nivel mundial. En todo caso, esto no representa un elemento tan significativo y concluyente para comprender la ruta de trabajo de los mandatarios de estas administraciones que demuestra una focalización diversa de las acciones de cooperación internacional en los tres periodos de gobierno.

Ahora bien, la planificación de los procesos de cooperación junto con las motivaciones y fines expresos en cada periodo de gobierno, requieren de mecanismos de comunicación, rendición de cuentas y transparencia en la información para que los avances en la gestión puedan ser

compartidos a los ciudadanos y de esta manera recibir la retroalimentación frente a los resultados materializados en la práctica.

Bajo este contexto, cada uno de los gobiernos objeto de estudio cumple con los mecanismos de rendición de cuentas establecidos por la ley. Sin embargo, en el periodo 2008-2011, no se vislumbran herramientas adicionales ni se detalla la gestión propiamente dicha en materia de cooperación internacional quizás debido a que en este periodo no se contaba con presupuesto específico asignado y, por tanto, no se accede fácilmente a los reportes presupuestarios asociados a este propósito.

Los dos periodos subsiguientes representan un avance adicional en los esquemas de rendición de cuentas, dado que la gestión de cooperación se materializó en informes propios de la Secretaría de Cooperación y Enlace Institucional, encargada de materializar los programas, proyectos y metas definidos en el plan de desarrollo. Estos informes de gestión se emitieron de forma anual y agrupan los principales resultados en materia de ejecución de actividades y gasto presupuestal. Cabe resaltar, que estos informes se encuentran estrictamente alineados con las lecciones definidas en el Plan de Desarrollo y dan cuenta de los resultados obtenidos.

Cabe resaltar que, para las tres administraciones estudiadas, la página web de la gobernación de convierte en uno de los mecanismos para la difusión de información, la publicación de informes, de acuerdos de hermanamiento vigentes, las convocatorias y proyectos, la oferta institucional, becas para funcionarios, banco de buenas prácticas, entre otros elementos asociados a la transparencia en la gestión y publicación de avances y resultados.

En este mismo contexto, los procesos de rendición de cuentas y la diversificación de mecanismos de difusión de información, dependen en gran medida del respaldo y voluntad política que la Asamblea de Cundinamarca y el Gobernador de turno puedan impartir al proceso; no obstante, y de acuerdo con entrevistas realizadas, la Asamblea, como máxima autoridad administrativa y órgano de control político, ha venido presentando algunos cuestionamientos frente a la gestión internacional, en tanto asume que este mecanismo se limita exclusivamente a la búsqueda de recursos para financiar proyectos y por ende, espera que la asignación de recursos desde el plan plurianual de inversiones derive en la atracción de mayores recursos para el departamento.

Esta visión “tradicional” de la cooperación ha hecho que la institucionalidad de la cooperación en el departamento se enfrente a discusiones internas con este órgano de control, de manera que los procesos de rendición de cuentas puedan ser cada vez más reconocidos y aceptados, bajo las dinámicas que hoy por hoy enmarcan la gestión internacional para el territorio.

En suma, se puede concluir que no existe evidencia concreta sobre mecanismos adicionales de rendición de cuentas donde se socialice con la ciudadanía la dinamización, propiamente dicha, de los temas de cooperación internacional, más allá de los informes de gestión y los mecanismos estipulados por la ley colombiana.

3.2.2. Estructura organizacional para el ejercicio de la cooperación internacional

Cundinamarca puede considerarse un territorio que propende por incursionar en los temas internacionales gracias al interés y voluntad política que sus mandatarios han demostrado dentro de los esquemas de planificación y práctica de la gestión local. Cada uno de los esquemas adoptados en los tres periodos de estudio, dejan ver que el Departamento se encuentra muy alineado a las prácticas del sistema internacional de cooperación y a su vez, ha destinado esfuerzos por fortalecer la institucionalidad para tal fin.

La estructura organizacional para la gestión de los asuntos internacionales del departamento se remonta al año 1991 cuando se crea la primera *Oficina de Cooperación Internacional* de la Gobernación de Cundinamarca, adscrita al despacho del Gobernador y encargada de promover acciones orientadas a la articulación con entidades del orden nacional e internacional, con el propósito de avanzar en el alcance de metas y estrategias estipuladas en el plan de desarrollo.

En adelante, las administraciones subsiguientes mantuvieron una unidad administrativa orientada a la gestión de los temas de relacionamiento local y exterior⁸⁵ y solo hasta el año 2008, bajo la administración de Andrés González, se creó la *Secretaría de Cooperación y Enlace Institucional* mediante el Decreto Ordenanza 00260 del 15 de octubre de 2008 el cual modificó el estatuto básico

⁸⁵ En el año 2005 se modificó la estructura organizacional y la *Oficina de Cooperación Internacional*, se trasladó a la Secretaría de Planeación. (Información directa de la Secretaría de Asuntos Internacionales, 2020)

de la administración departamental de Cundinamarca y estableció esta unidad como dependiente directa del despacho del gobernador.

La Secretaría de Cooperación y Enlace Institucional fue creada con el propósito de “promover y gestionar recursos de cooperación nacional e internacional, para apoyar el cumplimiento de metas de los Planes Municipales de Desarrollo” (Gobernación de Cundinamarca, 2011).

Esta iniciativa deja ver que el interés por lo internacional está igualmente materializado en la prioridad por institucionalizar la unidad de gestión y coordinación, aspecto que, si bien se ha mantenido a lo largo de los mandatos, también ha surtido algunos cambios funcionales, de acuerdo con las prioridades internacionales de cada periodo de gobierno. Lo importante a señalar, es la permanencia del órgano de administración en el nivel de Secretaría de despacho desde 2008 en adelante.

Así las cosas, la evolución del marco normativo de institucionalidad de la cooperación internacional en Cundinamarca durante los periodos de análisis, se resume de la siguiente manera en la Tabla 33:

Tabla 33: Evolución de la Estructura institucional de la cooperación internacional en Cundinamarca (2008-2019)

Gobernador	Periodo	Estructura Institucional Para Cooperación y Asuntos Internacionales	Reglamentación	Función
Andrés Gonzalez	2008-2011	Secretaria de Cooperación y Enlace Institucional con oficina de Cooperación Internacional	<ul style="list-style-type: none"> Decreto Ordenanza No. 00260 del 15 de octubre de 2008 por el cual se establece la Organización Interna del Sector Central de la Administración Pública Departamental de Cundinamarca 	Misión de la Secretaría de Cooperación y Enlace Institucional: promover y gestionar proyectos de cooperación nacional e internacional
Álvaro Cruz	2012-2016	Secretaría de Cooperación y Enlace Institucional con dos instancias directivas y dos oficinas: a) Secretario b) Gerente c) Oficina de de Cooperación Internacional d) Oficina de Enlace Institucional	Decreto 0008 enero 4 de 2013 (Art. 14)	Misión de la Secretaría de Cooperación y Enlace Institucional: Promover y gestionar proyectos de cooperación internacional y adelantar gestiones con las entidades del Gobierno Nacional, el Congreso de la República y los Departamentos, para apoyar y fortalecer la gestión del Departamento y sus municipios y cumplir las metas del Plan Departamental de Desarrollo

Jorge Emilio Rey	2016-2019	Secretaría de Cooperación y Enlace Institucional con dos instancias directivas y dos oficinas: a) Despacho del Secretario b) Gerente c) Oficina de Cooperación Internacional d) Oficina de Enlace Institucional	Decreto 265 septiembre 16 de 2016 (Art. 19-25)	Misión de la Secretaría de Cooperación y Enlace Institucional: Gestionar coordinar y promover la cooperación internacional técnica, financiera, pública y privada en el Departamento de Cundinamarca por medio de alianzas estratégicas con gobiernos extranjeros, organismos y agencias de cooperación internacional y entidades nacionales para la transferencia de conocimientos y la movilización de recursos a favor del desarrollo del Departamento y los cundinamarqueses
------------------	-----------	---	--	---

Fuente: Elaboración propia a partir de normativa decretada en cada uno de los periodos de mandato referidos

La configuración organizacional enunciada en el cuadro anterior puede categorizarse como una evolución institucional progresiva, en razón a que, desde el primer periodo de gobierno referido (2008-2011) la cooperación internacional tomó relevancia y fue concebida como un instrumento complementario a la gestión, en el que la gestión de proyectos se convirtió en la misión transversal para apoyar el desempeño de las demás unidades administrativas del Departamento.

De acuerdo con el informe de gestión 2008-2011, el enfoque principal de la Secretaría se orientó hacia tres niveles de acción: interno, estatal e internacional. En el primer ítem de acción, se gestionaron actividades para el desarrollo del Departamento a través de ONG y la articulación con las demás secretarías y direcciones. Desde el campo estatal, se realizaron acuerdos con las entidades del Gobierno Nacional, el Congreso de la República y los Departamentos, para apoyar y fortalecer la gestión del desarrollo de Cundinamarca y sus municipios. En el ámbito internacional, se llevaron a cabo diversas tareas ante distintas naciones, organismos multilaterales y sus agencias (Gobernación de Cundinamarca, 2011).

Así las cosas, la gestión institucional del periodo liderado por Andrés González derivó principalmente en la firma de acuerdos, el apoyo transversal a las demás unidades administrativas del departamento y el enfoque de trabajo nacional e internacional.

Conservando la tendencia sólida institucional para la administración de los asuntos internacionales del Departamento, el periodo liderado por el gobernador Álvaro Cruz (2012-2015) dio paso a la estructuración de la Secretaría a partir de la consolidación de una gerencia, una Oficina de

Cooperación Internacional y una Oficina de Enlace Institucional, de la mano de la ampliación del recurso humano para desempeñar las funciones correspondientes.

Este periodo se caracterizó por visibilizar la presencia y promover acciones que apuntaran al posicionamiento de los asuntos internacionales en el Departamento, sin embargo, de acuerdo con algunas entrevistas, una de las principales debilidades radicó en la falta de una estrategia definida que marcara la pauta en la planeación y gestión técnica desde la base. El enfoque de acción se orientó en la gestión de cooperación tradicional, alineada a APC-Colombia, con miras a proyectar el acercamiento político ante embajadas y otros actores internacionales. Así las cosas, la gestión de los temas de cooperación internacional se proyectó principalmente hacia el posicionamiento con actores externos, lo que derivó en una visibilidad poco reconocida en la administración interna del Departamento.

Como un paso para fortalecer tanto la institucionalidad del departamento en el tema de cooperación internacional, como su articulación entre los niveles municipales, departamentales y nacionales y generar el trabajo coordinado en la gestión de cooperación del departamento, en el año 2013, con el apoyo e incentivo de APC-Colombia, se creó, mediante el decreto 0021 de 2013, el *Comité Red Departamental de Cooperación de Cundinamarca*, definido como un espacio de discusión y concertación intersectorial, con el fin de promover líneas de oferta y demanda de cooperación, así como fortalecer las capacidades de los actores territoriales a partir de experiencias y aprendizajes frente a los procesos de gestión de la cooperación. (art 5, Decreto 0021 de 2013).

Este Comité se convirtió en un espacio de relevancia en las dinámicas institucionales de cooperación del Departamento, otorgándole capacidad a los Municipios de involucrarse en la toma de decisiones asociadas a los procesos de cooperación internacional y así mismo, apropiarse de buenas prácticas encaminadas al fortalecimiento de la institucionalidad local.

Además, el Comité se convirtió en una forma de complementar la institucionalidad de la cooperación y promover la articulación y coordinación de los procesos de cooperación⁸⁶. Si bien

⁸⁶ De acuerdo con el Decreto 0021 de 2013, el Comité Red Departamental de Cooperación de Cundinamarca está conformado por los siguientes actores: El Gobernador de Cundinamarca, o su delegado, Secretario de Cooperación Internacional y Enlace institucional, quien, a su vez, será el delegado del Gabinete Departamental. El Secretario de Planeación Departamental, un delegado del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Colombia- PNUD,

este Comité generó algunos resultados⁸⁷, su actividad no representó impactos significativos y por tanto, este espacio de participación dejó de ser prioritario progresivamente. Cabe resaltar que solo hasta 2017 se reactivó nuevamente el Comité, involucrando nuevos actores de la academia, el Estado, la empresa privada y la sociedad civil, priorizando temas alineados con el plan de desarrollo y el interés por impulsar la internacionalización económica del Departamento; es así como se ponen de relieve asuntos de medio ambiente y turismo a partir de la gestión de cooperación técnica y financiera (Gobernación de Cundinamarca, 2017a).

Aunque este periodo de gobierno liderado por Álvaro Cruz inició con bajos niveles de reconocimiento en materia de gestión internacional, el posicionamiento logró materializarse a lo largo de los cuatro años de gestión, abriendo el camino para que el siguiente mandato, en cabeza del gobernador Jorge Rey (2016-2019), impulsara la institucionalidad de la Secretaría de Cooperación y por tanto, sumara cada vez más recursos humanos y técnicos para fortalecer su reconocimiento y actuación.

Por un lado, el Decreto ordenanza 265 de septiembre de 2016, mantiene la gerencia y las Oficinas de Cooperación Internacional y Enlace Institucional previamente descritas, adicionalmente, diversifica la misión de la Secretaría ampliando la gestión hacia mecanismos de cooperación internacional mas diversos, tales como cooperación técnica, financiera, descentralizada, pública y privada, transferencia de conocimientos y relaciones internacionales multi actor.

un delegado de la Asamblea Departamental, un delegado de la APC-COLOMBIA, un delegado de la Federación Colombiana de Municipios FMC, un delegado de la Pastoral Social, un delegado del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social de la Presidencia de la República DPS, un delegado de la Cámara de Comercio de Bogotá, un delegado de la Cámara de Comercio de Bogotá- Sede Zipaquirá, un delegado de la Cámara de Comercio de Bogotá- Sede Fusagasugá, un delegado de la Cámara de Comercio de Bogotá- Sede Cazucá (Soacha), un delegado de la Cámara de Comercio de Facatativá, un delegado de la Cámara de Comercio de Girardot, el Director Regional Sena Cundinamarca o su delegado, un delegado de la Corporación Universitaria Minuto de Dios (Uniminuto), el Gerente del Fondo de Desarrollo de Proyectos de Cundinamarca FONDECUN. O su delegado, el director del Instituto Departamental de Acción Comunal y Participación Ciudadana IDACO, o su delegado, un delegado de cada bloque de provincias que para efectos de este Decreto se han agrupado.

⁸⁷ De acuerdo con el Informe de Gestión 2013 de la Secretaría de Cooperación, se destacan algunos resultados del Comité Red Departamental de Cooperación, tales como: el intercambio de buenas prácticas con el Estado de México en materia de planeación estratégica, talleres de formulación de plan de acción, intercambios de conocimiento técnico, entre otros.

En este periodo, la Secretaría entra a hacer parte del Sistema de Gestión de Calidad de la Gobernación, ante lo cual, se definen procesos y procedimientos estandarizados, con metas concretas susceptibles de medición que, según ex funcionarios de este periodo, contribuyen a fortalecer la institucionalidad de la cooperación en el Departamento, pues hacer parte de este, implica liderar esquemas y visibilizar resultados tangibles.

Si bien el periodo actual (2020-2024) no es objeto de este estudio, vale la pena resaltar que la institucionalidad de la cooperación en Cundinamarca continuó evolucionando y hoy por hoy su configuración se reestructuró con miras a abarcar un portafolio mucho más amplio en la gestión internacional. Tras el decreto ordenanza 437 del 25 de septiembre de 2020, se estableció la nueva *Secretaría de Asuntos Internacionales*, conformada por la Oficina de Asuntos Económicos Internacionales y la Oficina de Cooperación Internacional⁸⁸.

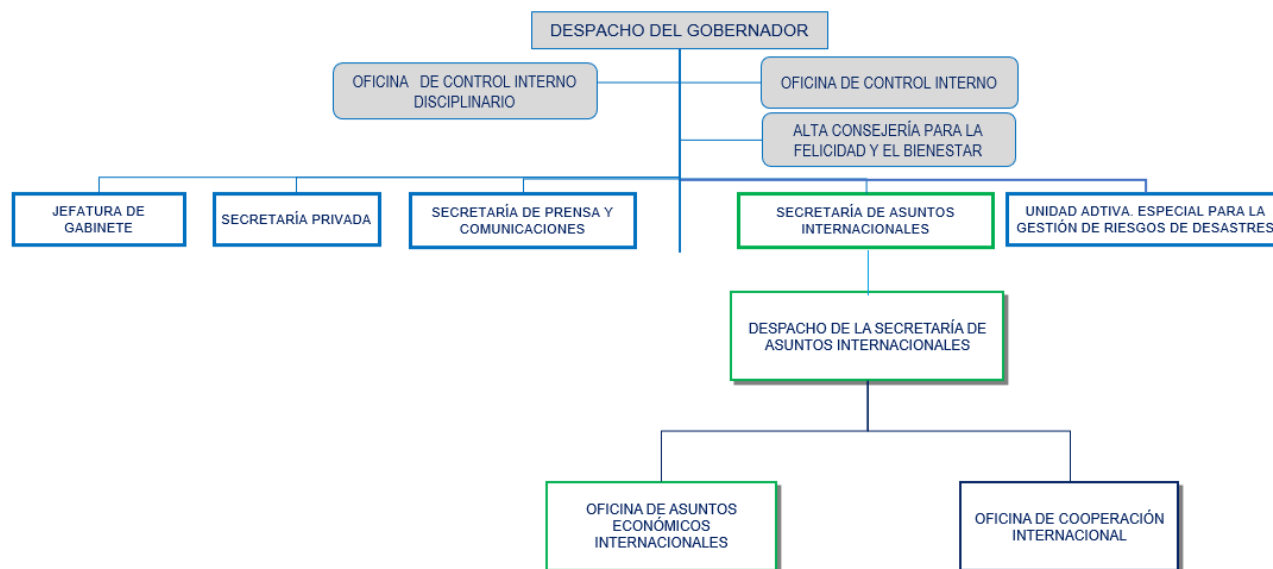
Tras el recorrido por la evolución institucional para los temas de cooperación internacional en el Departamento, actualmente el organigrama institucional expuesto en la Figura 28, permite observar que la Secretaría de Asuntos Internacionales continúa siendo una dependencia adscrita al despacho del Gobernador con un nivel de poder importante, con autonomía en su accionar y con la función de liderar los procesos de internacionalización del Departamento así como gestionar, coordinar y promover la cooperación internacional técnica, financiera, pública y privada, por medio de alianzas estratégicas con gobiernos extranjeros, organismos y agencias de cooperación internacional y entidades nacionales para la transferencia de conocimientos y la movilización de recursos a favor del desarrollo del Departamento y los cundinamarqueses (Gobernación de Cundinamarca, 2020a).

Varios de los entrevistados coinciden en que siempre ha existido libertad de acción por parte de la Secretaría, por tanto, los gobernadores de turno han permitido avanzar en los propósitos definidos para esta dependencia; adicionalmente, cada uno de los planes de desarrollo han incorporado cada

⁸⁸ De acuerdo con algunas entrevistas, la Secretaría en este último gobierno adoptó un nuevo mecanismo para visualizar la cooperación en términos de competitividad territorial, esto demuestra que las dinámicas actuales hacen que la cooperación internacional ya no se piense en términos de gestión de recursos para financiar proyectos, sino que debe enfocarse a la internacionalización del departamento en términos de comercio, turismo, gestión del conocimiento, innovación y posicionamiento de marca departamental.

vez más compromisos en esta materia, logrando materializar una evolución progresiva de su institucionalidad.

Figura 28: Estructura orgánica de la cooperación internacional en el Departamento de Cundinamarca (2020)



Fuente: Gobernación de Cundinamarca (2020a). Tomado de: http://www.cundinamarca.gov.co/Home/Gobernacion.gc/asgober_estructuraorganica/cgober_estructuraorganicacontenido1+

La estructura organizacional de la Gobernación mediante la figura de una secretaría demuestra la continuidad institucional formal que ha venido acompañada además de la definición de símbolos a través de logos que permitan un mayor posicionamiento de esta secretaría (Ver anexo 3). Con la modificación de la denominación a Secretaría de Asuntos Internacionales, se demuestra, además, el interés de vincular de manera más integral los temas internacionales en una sola instancia institucional lo que representa un avance positivo desde la gobernación.

Como resultado de la evolución institucional al interior de la Gobernación de Cundinamarca, a lo largo de los periodos de estudio, destaca la vinculación de una serie de “jugadores” locales, regionales y nacionales que han impulsado la dinámica institucional para la gestión de cooperación

internacional en el departamento (Tabla 34); estos actores se han convertido en el punto fundamental para materializar procesos que promueven los asuntos internacionales en el Departamento, tales como gestión de recursos, alianzas, internacionalización, entre otros enunciados a lo largo de este estudio de caso.

Tabla 34: Jugadores locales, regionales y nacionales en la arquitectura institucional de la cooperación internacional en el Departamento de Cundinamarca (2008-2019)

Jugador	Rol
Gobernador	Es el representante legal del Departamento y apoya la gestión de la cooperación internacional articulando el respaldo presupuestal y técnico para el avance de las actividades
Secretario de Cooperación y Enlace Institucional	Liderar la estrategia de cooperación internacional del Departamento, planes estratégicos, procesos de negociación de acuerdo, relaciones de cooperación y articulación con actores locales, nacionales e internacionales.
Equipo de profesionales de la Secretaría de Cooperación y Enlace Institucional	Ejecutar los procesos de cooperación internacional del departamento, gestionar y articular la puesta en marcha de acciones para avanzar en la estrategia internacional del Departamento.
Alcaldías de los Municipios de Cundinamarca	Gestionan proyectos propios y adoptan iniciativas promovidas desde el Departamento
Academia	Participan En el Comité Red Departamental de Cundinamarca para articulación de actividades y fortalecimiento de capacidades
OSC	Participan En el Comité Red Departamental de Cundinamarca para articulación de actividades y fortalecimiento de capacidades
Sector privado	Cámaras de Comercio locales. Participan En el Comité Red Departamental de Cundinamarca para articulación de actividades y fortalecimiento de capacidades
Organismos de Cooperación Internacional	Actores que permiten la gestión de acuerdos, convenios, memorandos de entendimiento, gestión de recursos y proyectos conjuntos.
Embajadas	Actores bilaterales que permiten la gestión de acuerdos, convenios, memorandos de entendimiento, gestión de recursos y proyectos conjuntos.
APC-Colombia	Agencia de Cooperación Internacional de Colombia que emite los principales lineamientos de la cooperación internacional para el país

Fuente: elaboración propia con base en entrevistas realizadas e informes de gestión

La evolución institucional enunciada y el dinamismo de “jugadores” alrededor de los asuntos internacionales del departamento, ha derivado en la importancia de vincular recursos humanos para la ejecución de las acciones planeadas en materia de cooperación internacional, las cuales son establecidas desde el Plan de Desarrollo, y a su vez, complementan la función organizacional definida en los Decretos que regulan la estructura de administración pública departamental.

Algunas entrevistas realizadas dan cuenta de que el periodo 2008-2012, contaba solamente con 2 personas asignadas al equipo de la Secretaría, uno con formación profesional en relaciones internacionales, y el otro, con formación en asuntos económicos internacionales, quienes apoyaban directamente la gestión de cooperación, junto con la secretaria nombrada, quien a su vez contaba con formación en relaciones internacionales.

Esta dinámica correspondía al proceso incipiente de creación de la Secretaría, junto con la apuesta por evidenciar su impacto y resultados en la práctica de la gestión de cooperación para el Departamento.

Una importante debilidad para rescatar en este criterio de análisis radica en la dificultad de encontrar información histórica que permita rastrear los perfiles de los funcionarios que hicieron parte del equipo de la Secretaría en la época, de manera que pueda documentarse la evolución de personal asignado para tales propósitos y lograr consolidar memoria histórica e impacto de los procesos de personal asignado para los esquemas de cooperación en el Departamento.

El siguiente periodo de gobierno se caracterizó por una importante reforma organizacional, que dio paso a la sostenibilidad de la Oficina de Cooperación Internacional junto con la creación de la oficina de Enlace institucional y con ello, la ampliación de la planta de personal.

Cabe mencionar que el criterio de vinculación del personal para la Secretaría de Cooperación Internacional se establece a partir de asignación de cargos de libre nombramiento, empleos de carrera administrativa y Contratistas⁸⁹.

Según reporte de la Dirección de Talento Humano de la Gobernación de Cundinamarca, el número de funcionarios adscritos en el periodo 2012-2016 correspondía a 12 personas, vinculadas de la siguiente manera: seis funcionarios de libre nombramiento y remoción, un funcionario de

⁸⁹ De acuerdo con información provista por la Secretaría de Cooperación Internacional, para el caso de los empleos de Libre Nombramiento, es facultad discrecional del Gobernador su provisión, según lo señala el artículo 305 numeral 5 de la Constitución Política de Colombia. La provisión de los empleos de carrera administrativa se efectúa siguiendo los lineamientos de la Ley 909 de 2004, principalmente lo señalado en el Título V, Capítulo I, artículo 27 y responde a concurso de méritos oficial. La asignación de contratos por honorarios dependerá del presupuesto asignado a la dependencia y la necesidad del servicio requerido.

nombramiento provisional, cinco funcionarios de carrera administrativa y ningún contratista, los cuales se encontraban escalafonados en los niveles de desempeño expuestos en la Tabla 35.

Entre los perfiles de formación se destacan profesionales en relaciones internacionales, politólogos, economistas y administradores de empresas, lo que permite inferir una apuesta por la interdisciplinariedad en la gestión y por vincular dentro de la estructura institucional nuevos patrones de profesionalización acordes con las funciones de la Secretaría.

Si bien se puede hacer una primera aproximación del interés del Departamento y sus líderes por incorporar una planta de personal cada vez más amplia para dar respuesta a los nuevos desafíos incorporados en el Plan de desarrollo y el presupuesto asignado, de acuerdo con algunas entrevistas, a excepción del personal asignado por carrera administrativa, los demás miembros del equipo de la secretaría presentaban debilidades técnicas para el desempeño de las funciones, en tanto su experiencia previa y trayectoria en el tema era incipiente.

Tabla 35: Nivel de formación del personal asignado a la Secretaría de Cooperación y Enlace Institucional (2012-2016)

Nivel	Carrera Administrativa	Libre Nombramiento	Provisional	Total
DIRECTIVO		4		4
ASESOR		2		2
PROFESIONAL	1			1
TECNICO			1	1
ASISTENCIAL	4			4
Total general	5	6	1	12

Fuente: Información provista por la Secretaría de Asuntos Internacionales (2020)

Continuando con este esquema de fortalecimiento institucional, en el siguiente mandato gubernamental, liderado Jorge Rey (2016-2019), se amplió la planta de personal de 12 a 20 funcionarios, representados en la adición de ocho contratistas⁹⁰. Los nuevos perfiles asignados a la

⁹⁰ La suscripción de contratos en cualquiera de las Entidades del Estado Colombiano debe responder a los principios de transparencia (artículo 24 ley 80 de 1993), economía (artículo 25 Ley 80 de 1993) y responsabilidad (artículo 26 Ley 80 de 1993) previstos en la ley 80 de 1993, así como en los postulados que rigen la función pública (artículo 209 Constitución Política), los cuales se efectivizarán en la medida en que se cumpla con los deberes de planeación y selección objetiva del contratista (artículo 32 Ley 1150 de 2007).- Información provista por el portal gubernamental

Secretaría fueron vinculados bajo la modalidad de contratación por prestación de servicios, con el propósito de apoyar las siguientes actividades (Gobernación de Cundinamarca, 2020b):

- ✓ Trámites y procedimientos que en materia financiera debe realizar la secretaria de cooperación y enlace institucional
- ✓ Realización de la contratación que requiera la SCEI, incluyendo los trámites necesarios en las diferentes etapas de los procesos de selección de contratistas, así como las demás actividades que en materia jurídica se requieran para el adecuado funcionamiento de la entidad.
- ✓ Desarrollo de proyectos o iniciativas de la secretaria de cooperación y enlace institucional con enfoque a la paz y el posconflicto
- ✓ Identificación, documentación y construcción del banco de buenas prácticas de la secretaría de cooperación y enlace institucional

Las actividades expuestas anteriormente permiten corroborar que durante este último periodo, se materializaron dinámicas de gestión alineadas con los nuevos esquemas definidos en el sistema internacional de cooperación, tales como la sistematización de buenas prácticas, procedimientos financieros y asuntos jurídicos así como una permanente respuesta al proceso de paz implementado en Colombia.

Con esta trayectoria se evidencia que cada uno de los periodos de gobierno objeto de estudio, muestra una apuesta por disponer personal suficiente para acompañar procesos institucionales de cooperación internacional en el Departamento, sin embargo, entrevistas realizadas dejan ver que el cambio de profesionales de libre nombramiento y contratistas es una realidad que interrumpe los procesos construidos durante cada uno de los cuatro años de mandato. Esto significa que las capacidades instaladas tienden a perderse con el pasar de los mandatos y por tanto, los procesos reinician cada cuatro años.

Así las cosas, parece recomendable proponer mayor número de posiciones de carrera administrativa que permitan asignar recurso humano competente y permanente, garantizando la

Colombia Compra Eficiente disponible en <https://sintesis.colombiacompra.gov.co/content/principios-que-rigen-la-contrataci%C3%B3n-p%C3%ABlica-0>

continuidad y sostenibilidad de los procesos independientemente del mandatario del momento y promoviendo sustancialmente los conocimientos en la materia para darle mayor fortaleza técnica al equipo.

Un hallazgo interesante derivado de las entrevistas indica cómo existe un interés político que logra permear la contratación de profesionales y, por tanto, los perfiles asignados no resultan lo suficientemente competentes para el avance sustancial en los procesos técnicos⁹¹.

Si bien este recorrido por el camino institucional de la cooperación internacional en Cundinamarca permite visualizar una apuesta sólida y sostenible en su estructura, es preciso complementar el análisis identificando los planes de inversión direccionados para la gestión de asuntos internacionales liderados por la Secretaría de Cooperación y Enlace Institucional.

En primera instancia, Andrés González en su periodo de mandato 2008-2012, no vincula de manera expresa los temas internacionales dentro de su plan de desarrollo, por tanto, la gestión se encaminó principalmente a fortalecer la productividad y el desarrollo desde una mirada de proyección exterior. Así, el presupuesto asignado bajo la línea programática *Crecimiento moderno con desarrollo humano*, programa *Cundinamarca Productiva y Moderna* representa tan solo el 1.6% del total del presupuesto proyectado para el periodo⁹².

Esta inversión minúscula en asuntos de proyección internacional de la economía del Departamento se convirtió en un primer esfuerzo, que, si bien no se encuentra estrechamente relacionado con la promoción de la cooperación internacional, si permitió impulsar la gestión internacional a partir del siguiente periodo de gobierno.

⁹¹ A manera de información, de acuerdo con algunas entrevistas, el periodo actual 2019-2022 amplió nuevamente la planta de personal en la Secretaría de Cooperación, pasando de 20 a 30 funcionarios, de los cuales, 15 tienen vinculación directa, bien sea de carrera o de libre nombramiento y los otros 15 son contratistas. Este nuevo personal responde igualmente a las necesidades del servicio y metas descritas en el plan de desarrollo, siendo igualmente en un gran porcentaje personal nuevo en la Secretaría.

⁹² Este porcentaje de inversión se asignó bajo la actividad de Internacionalización definida en el plan de desarrollo 2008-2011, la cual enuncia el esquema de Internacionalización, orientado a la implementación de mecanismos de promoción y posicionamiento de productos para la diversificación de las exportaciones a través de inteligencia competitiva y estudios de mercados, asociados a estrategias de comercialización (Gobernación de Cundinamarca, 2008).

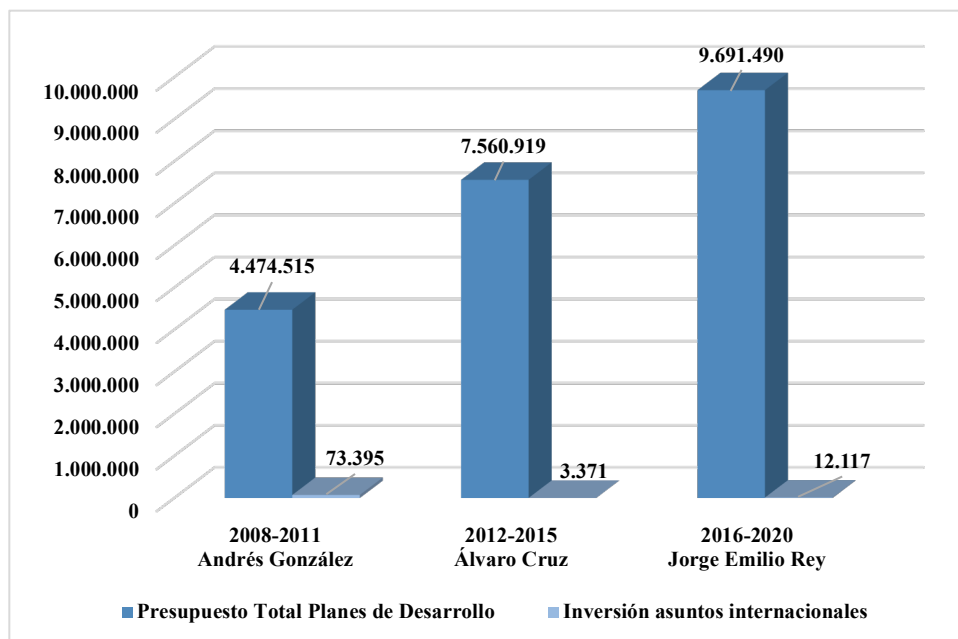
Para el siguiente periodo Álvaro Cruz logra por primera vez fijar metas e indicadores en materia de cooperación internacional, apalancadas por un rubro presupuestal que representó tan solo el 0.04% del total de la inversión definida para la gestión del plan de desarrollo. Vale la pena destacar que este porcentaje representó un avance importante en la definición de recursos con respecto al periodo anterior, pues este nuevo mandato estableció objetivos en materia de cooperación internacional propiamente dichos y no se limitó exclusivamente a temas de proyección económica departamental.

De acuerdo con información extraída del plan plurianual de inversión definido en el plan de desarrollo para el periodo 2012-2016, el programa *Fortalecimiento Institucional para generar valor de lo público*, línea de *cooperación y gestión estratégica para el desarrollo*, representó el porcentaje de inversión definido anteriormente.

El último mandato en cabeza del gobernador Jorge Rey (2016-2019), continuó con la tendencia en la priorización de los asuntos internacionales del departamento, incorporando al plan de desarrollo una línea transversal titulada *Dinámicas Globales*, Programa *Cundinamarca integrada puede más*, Subprograma: *Dinámica Global*, el cual representó un 0.13% del total del presupuesto para la vigencia.

Así las cosas, la figura permite evidenciar el comportamiento del presupuesto asignado a los componentes que incorporan las respectivas líneas orientadas al ejercicio de los asuntos internacionales.

Figura 29: Planes de Desarrollo: Presupuesto total vs Inversión en Asuntos Internacionales en Cundinamarca



Porcentaje de la inversión en asuntos internacionales sobre el total de presupuesto del Plan de Desarrollo		
Andrés Gonzalez (2008-2011)	Álvaro Cruz (2012-2015)	Jorge Rey (2016-2019)
1,6% ⁹³	0,04%	0,13%

Fuente: Elaboración propia a partir de Planes de Inversión Plurianual definidos en los Planes de Desarrollo de Cundinamarca

Aunque la figura anterior permite ver el porcentaje de representación de la inversión sobre el total del presupuesto en cada periodo de mandato, la Tabla 36 muestra de manera más detallada las diferentes metas y porcentajes de presupuesto asignado a los componentes que incorporan las respectivas líneas orientadas a la práctica de los asuntos internacionales.

⁹³ El porcentaje en este caso no es concluyente en razón a que, durante esta administración, no se contempla un programa específico para los asuntos internacionales. El Programa “Crecimiento modernos con Desarrollo Humano” incluye temas enfocados específicamente a internacionalización productiva, desarrollo económico internacional y afines. por lo cual el porcentaje es mayor.

Tabla 36: Vinculación de los asuntos internacionales y de cooperación internacional en los Planes de Desarrollo Cundinamarca (2008-2019)

periodo	Gobernación	Componente de la línea o dimensión que vincula la cooperación internacional	Inversión para el componente	Nombre del programa o proyecto dentro del componente	Inversión para el programa o proyecto	Porcentaje de inversión del programa o proyecto sobre la inversión total del componente
2008-2011	Andrés Gonzalez	Crecimiento Moderno con Desarrollo Humano	\$ 382.692	Cundinamarca productiva y moderna	\$ 73.395	19,18%
2012-2016	Álvaro Cruz	Fortalecimiento institucional para generar valor de lo público	\$ 1.778.673	Cooperación y gestión estratégica para el desarrollo	\$ 558	0,03%
2016-2019	Jorge Emilio Rey	Integración y Gobernanza	\$ 596.731	Cundinamarca integrada puede más	\$ 12.117	2,03%

Fuente: Elaboración propia a partir de Planes de Inversión Plurianual definidos en los Planes de Desarrollo

La información pone en relevancia la discontinuidad de los presupuestos asignados por componente en cada periodo de gobierno, se presentan variaciones evidentes a nivel de componente y marcadas diferencias a nivel de inversión del programa dentro del componente.

Esta dinámica de comportamiento en la inversión permite reafirmar que no existe un lineamiento estratégico claro que marque una pauta respecto a las prioridades de intervención entre un periodo de gobierno y otro, lo cual se puede asociar con la ausencia de una estrategia de departamento o política pública de cooperación internacional que perdure más allá de los gobiernos de turno.

Este apartado presupuestal permite concluir que mientras el presupuesto global de los Planes de Desarrollo de Cundinamarca crece a lo largo de los periodos, el rubro asignado para las líneas concretas de cooperación y asuntos internacionales no aumenta lo largo del tiempo, y adicionalmente se mantiene en porcentajes de representación inferiores al 1.6%.

Una institucionalidad sólida, junto a propuestas y actividades técnicas que estén a la vanguardia global, no son suficientes si no existe un enfoque presupuestal con mayores niveles de impacto. Es importante considerar rubros que equilibren tanto la solidez institucional como el conjunto programático de actividades, de manera que ambos esquemas se complementen para traer resultados más efectivos y sostenibles en la práctica.

Sumado a las prácticas de institucionalidad, recursos humanos y presupuesto, es importante considerar algunos mecanismos de coordinación que se han generado a lo largo de las administraciones con el propósito de complementar la gestión en la práctica.

Por un lado, la Secretaría de Cooperación Internacional y Enlace Institucional (hoy denominada Secretaría de Asuntos Internacionales), ha liderado el desarrollo de la iniciativa de articulación a nivel departamental denominada *Mesas temáticas o Sectoriales* que tienen por objeto escuchar a los actores que conforman los diferentes sectores, para obtener una visión amplia y nutrida de los temas que componen los sectores de cada una de las Dependencias de la Gobernación de Cundinamarca (Gobernación de Cundinamarca, 2016).

A partir de este esquema de coordinación estipulado en el plan de desarrollo 2016-2019, es claro afirmar que, de acuerdo a información provista por funcionarios de este último periodo de gobierno, dicho mecanismo se ha convertido en un espacio de participación en el que cada uno de los funcionarios de la Secretaría de Cooperación, tiene asignado un conjunto de temáticas transversales y a partir de ello, se definen planes de acción puntuales para la promoción del relacionamiento internacional y la búsqueda de acciones de cooperación que respalden las actividades programadas en el marco de cada dependencia.

Dicho escenario se propuso desde el año 2016 y permanece en la administración actual (2020-2023) como un esquema que agrupa necesidades, proyecta resultados y articula múltiples actores.

Sumado a esta iniciativa reciente, vale la pena resaltar el *Comité Red Departamental de Cooperación Internacional de Cundinamarca* creado en el año 2013, con el cual se articularon una serie de actores del Departamento para la promoción de acciones de cooperación internacional que apuntaran a la promoción del desarrollo departamental. A pesar de los esfuerzos por hacer sostenible este escenario, las entrevistas permiten concluir que los propósitos de este comité fueron fallidos, dado que la cantidad de actores en la mesa no disponía de los incentivos suficientes para avanzar en, por ejemplo, recursos propios, personal encargado de asumir las acciones en el marco de la red, priorización de acciones, entre otros.

Aunque se han hecho manifiestas las anteriores iniciativas de articulación y coordinación, Cundinamarca se ha caracterizado por centralizar la gestión de cooperación internacional en el

Departamento; desde el año 2008, la Secretaría de Cooperación Internacional ha asumido un papel de liderazgo en los asuntos internacionales transversales, esto implica, que ninguna dependencia gestiona de forma autónoma iniciativas internacionales sin contar con el aval o gestión directa por parte de esta Secretaría.

Así las cosas, aunque el departamento le ha apostado a la evolución institucional y el incremento del personal asignado para la gestión, su inversión en asuntos internacionales continúa siendo incipiente en relación con las inversiones plurianuales dispuestas. Por otro lado, el Departamento debe ampliar su visión e articulación y coordinación, en tanto las dinámicas actuales exigen relaciones entre socios, con múltiples actores que participen en la toma de decisiones.

3.2.3. Políticas y estrategias de cooperación internacional

En relación con las políticas y estrategias que orientan el camino de la cooperación internacional en el departamento, es preciso resaltar en primera instancia, los planes de desarrollo departamentales formulados en cada periodo de gobierno. Tal y como se detalló en la primera variable de análisis, estos instrumentos son el lineamiento de acción que estructura el camino temático para el desarrollo de actividades.

Bajo este concepto, Cundinamarca se ha caracterizado por ser un Departamento que han incorporado los asuntos internacionales en los planes de desarrollo en sus últimos tres periodos de gobierno, siendo a partir de 2012 que se empiezan a vincular metas e indicadores que contribuyen a medir el impacto de la gestión en esta temática particular.

En 2013, la SCEI inició el camino para el diseño de la primera Estrategia de Cooperación del Departamento, para lo cual elaboró un diagnóstico de cooperación con la participación de los municipios de Cundinamarca, las Secretarías del Despacho del Gobernador, Institutos Descentralizados, la academia e instituciones públicas, a fin de intercambiar con la comunidad de cooperantes, información relevante sobre experiencias y buenas prácticas de gestión territorial (Gobernación de Cundinamarca, 2013).

Este primer diagnóstico se convertiría en un insumo fundamental para el diseño de la estrategia, sin embargo, el informe de gestión de la SCEI refleja algunas dificultades⁹⁴ que complicaron esta primera etapa de diagnóstico y más adelante frenaron el propósito de lanzar la Estrategia de Cooperación para el Departamento.

Aunque no se convierte propiamente en un documento de política o estrategia ratificada para el departamento, resulta interesante poner en relevancia el *Mapa de demanda y oferta de Cooperación de las provincias del Departamento*⁹⁵, el cual fue construido desde la SCEI como parte de la gestión 2014 y constituyó una primera hoja de ruta de gestión de cooperación que permitiría orientar el camino de todos los actores locales, dependencias administrativas y demás actores del departamento. Este esfuerzo culminó igualmente con la finalización del mandato de Álvaro Cruz, dado que el gobierno subsiguiente inició su camino hacia la definición de la estrategia desde el principio.

⁹⁴ Como parte de las dificultades encontradas en este primer ejercicio de diagnóstico para la construcción de una Estrategia de Cooperación Internacional se mencionan los siguientes: Algunos los alcaldes y delegados de las administraciones municipales no se mostraron interesados o no pudieron asistir a los talleres provinciales para la Construcción participativa de la Estrategia de Cooperación de Cundinamarca desde los Gobiernos Locales. 2. En el diagnóstico hace falta reformular las problemáticas provinciales a manera de “demandas de cooperación”. Así mismo, adolece de una descripción acorde con la realidad local y regional de la oferta de cooperación por provincia. 3. Es importante contar con la participación de otros actores fundamentales en los procesos de cooperación a saber: cámaras de comercio, empresa privada, fundaciones de empresa privada y la academia, entidades del Gobierno Nacional como el Departamento para la Prosperidad Social y APC-Colombia, a fin de enriquecer los lineamientos estratégicos del plan operativo del Comité Red “Red Departamental de Cooperación de Cundinamarca” y la internacionalización de Cundinamarca. (Gobernación de Cundinamarca, 2013).

⁹⁵ El mapa de demanda incorporaba las prioridades de cooperación de las provincias, clasificándolas de acuerdo a las líneas temáticas establecidas en la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional, ENCI 2012-2014. Incluía información sobre los cooperantes bilaterales, multilaterales y del sector privado, que podrían contribuir con recursos de cooperación al desarrollo de programas y proyectos priorizados por la Gobernación y los municipios. Por su parte, el mapa de oferta presentaba las potencialidades de proyectos y programas exitosos, así como las buenas prácticas susceptibles de ser compartidas con otras provincias, regiones o países, bajo la modalidad de cooperación sur-sur y descentralizada. (Gobernación de Cundinamarca, 2014).

El periodo 2016-2020 permitió robustecer los esfuerzos por consolidar una estrategia de cooperación internacional departamental que se convirtiera en la hoja de ruta para alcanzar los propósitos internacionales, siguiendo un camino estructurado, sentado en las bases de la planificación.

Solo hasta 2017 se construyó, aprobó y publicó la primera *Estrategia de Cooperación Internacional y Gestión de Alianzas con el Sector Público y el Sector Privado* en el Departamento, a partir de cuatro lineamientos estratégicos de acción: 1. Construcción e Paz 2, Sostenibilidad ambiental 3. Desarrollo de capacidades y 4. Competitividad rural sostenible (Gobernación de Cundinamarca, 2017b). Estos cuatro lineamientos respondían directamente a los objetivos definidos en la estrategia de cooperación internacional nacional, adicionalmente se convirtieron en puntos de interés de múltiples actores en el territorio como el sector privado, la academia, el Gobierno Nacional, entre otros.

Sumado a lo anterior, la Estrategia descrita cuenta con tres niveles de gestión y promoción: nacional, departamental e internacional con el propósito de hacer más efectiva la gestión de recursos y acciones a partir del relacionamiento internacional e interinstitucional que desempeña la SCEI desde sus funciones. Así mismo, hace énfasis en diversificar los mecanismos de gestión y oferta de cooperación técnica y financiera, apostándole al relacionamiento con el sector privado y público, la transferencia de conocimiento y buenas prácticas, la constitución de un portafolio de oferta y demanda de cooperación y la identificación de un portafolio de potenciales cooperantes.

Este documento permite evidenciar que Cundinamarca se encuentra sigue los patrones y lineamientos definidos en el sistema internacional de cooperación, puesto que a través de esta estrategia diversificó las modalidades de acción y propendió por un accionar multiactor en pro del desarrollo.

Un aspecto importante destaca cómo la estrategia de cooperación definía un Comité Estratégico de Cooperación de Cundinamarca (CECC)⁹⁶ al interior de la Secretaría para llevar un efectivo

⁹⁶ El Comité Estratégico de Cooperación de Cundinamarca (CECC). está compuesto por siete miembros (Secretario De Cooperación y Enlace Institucional, jefes de Cooperación y Enlace Institucional y líderes de cada sector que apoyarán y respaldarán institucionalmente los ejercicios de cooperación

seguimiento de las acciones adelantadas. Sin embargo, pudo representar una debilidad el hecho de que no existieran más actores del Departamento que contribuyeran al seguimiento y sistematización de los resultados, por lo que este esquema puede verse como centralista y sin involucramiento de otros actores interesados.

Tras cuatro años de intervención de la estrategia descrita, será muy difícil materializar verdaderos impactos en el territorio, pues la tendencia apunta que en cada cambio de administración se prefiere transformar o derogar este tipo de lineamientos por completo, antes que tomarlo como punto de partida para la continuidad.

Por lo anterior, se puede concluir que mientras no exista voluntad de los gobernadores entrantes en potenciar los esfuerzos de política previos, será muy complicado avanzar en un camino hacia el desarrollo y solidez de las dinámicas de cooperación internacional en Cundinamarca.

3.2.4. Tipos de interacción con actores de cooperación internacional

El contexto institucional de la cooperación internacional en la Gobernación de Cundinamarca demuestra cómo esta entidad territorial, a través de la SCEI, ha establecido sus relaciones con actores locales, nacionales e internacionales.

Con la creación de la SCEI en 2008, se inicia un proceso de configuración y fortalecimiento institucional de la cooperación internacional para el departamento. Desde ese entonces, se destaca el interés desde la Secretaría de diversificar los mecanismos de cooperación internacional en línea con las dinámicas y prioridades en el nivel nacional e internacional.

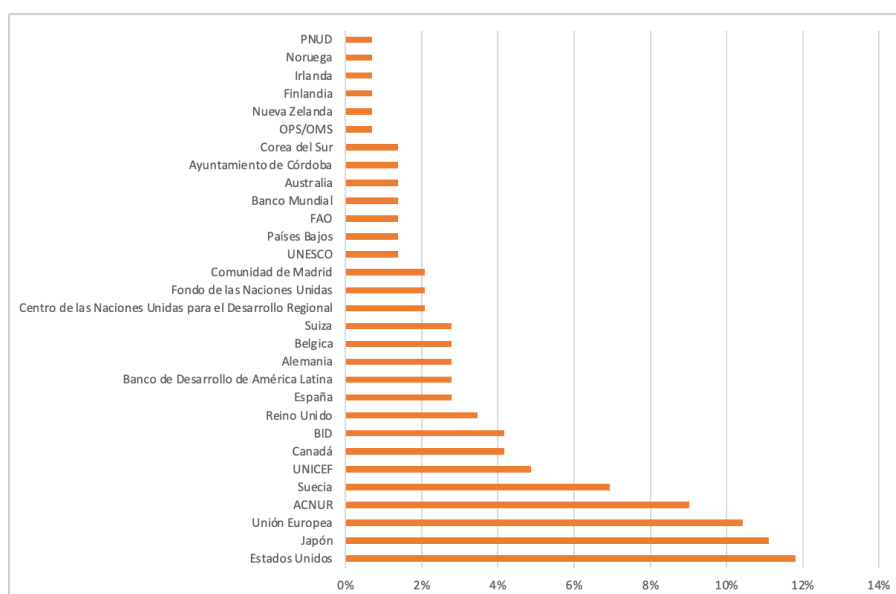
En ese sentido, se podría señalar que la experiencia de la Gobernación que define los tipos de interacción está dada por cuatro componentes centrales: la gestión de recursos técnicos y financieros de cooperación internacional para proyectos y programas estratégicos del Departamento en doble vía, los acuerdos de cooperación, el fortalecimiento de capacidades, y, en menor medida, la organización y participación en eventos.

En correspondencia con las dinámicas propias de la cooperación internacional, un gran porcentaje de las iniciativas ha estado focalizado en la gestión de recursos técnicos y financieros para proyectos y programas. Desde esta perspectiva, es necesario destacar que Cundinamarca no ha sido

un territorio priorizado por la cooperación internacional debido a sus indicadores socioeconómicos. Sin embargo, se destaca el municipio de Soacha, como un territorio priorizado en el departamento en la recepción de estos recursos foráneos.

Los datos reportados por APC-Colombia dan cuenta de un primer escenario de las dinámicas de recursos de cooperación internacional en el Departamento. Así, entre 2010 y 2019 se destaca la presencia constante de Estados Unidos, Japón y la Unión Europea y Programas y Fondos del Sistema de Naciones Unidas, en especial ACNUR, quien durante este lapso ha tenido una presencia continua en el Departamento, prioritariamente en el municipio de Soacha. Los datos revelan, además, la baja participación de la COD (Comunidad de Madrid (2010 a 2012) y Ayuntamiento de Córdoba (2012-2014) y una clara tendencia a relaciones de cooperación con fuentes tradicionales de AOD (Figura 30).

Figura 30: Porcentaje de proyectos por fuentes oficiales de cooperación internacional (2010-2019)

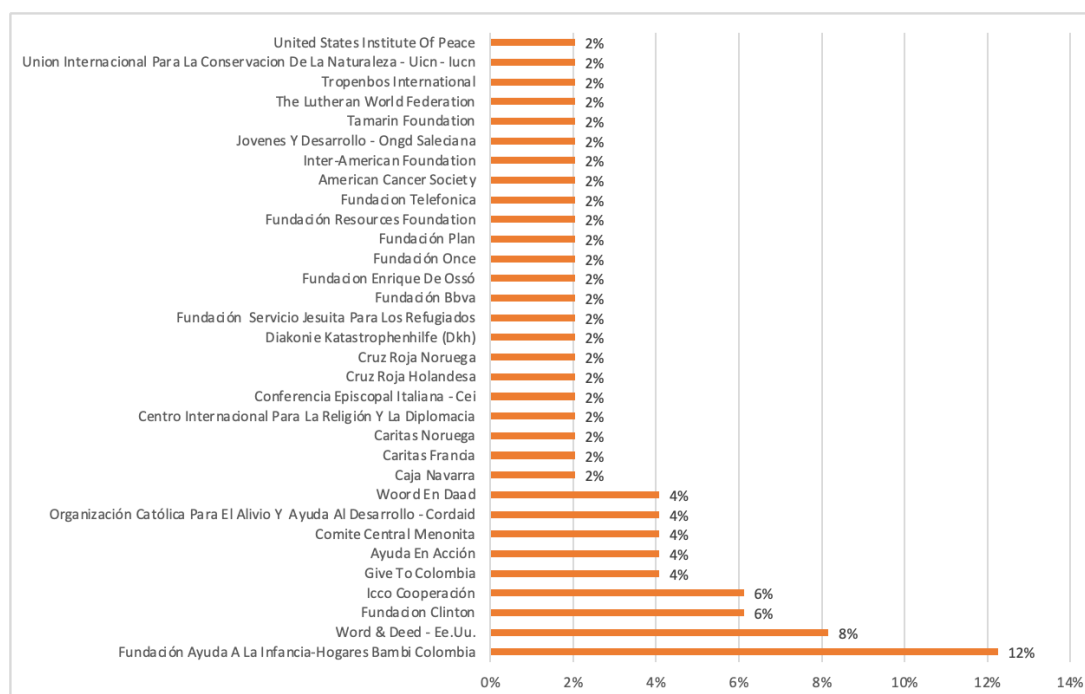


Fuente: elaboración propia con base en la depuración de datos de Ciclope de APC-Colombia (2020)

Así mismo, APC-Colombia reporta un porcentaje significativamente menor de cooperación internacional de fuentes privadas (tan solo el 25% frente al 75% de fuentes oficiales), en el que se destaca principalmente la presencia de organizaciones de Estados Unidos y Países Bajos quienes ejecutaron iniciativas entre 2011 y 2016, aproximadamente (Figura 31).

Este primer escenario demuestra cómo las iniciativas reportadas desde APC-Colombia mantienen relaciones de cooperación soportadas en la AOD de fuentes tradicionalmente presentes en Colombia, con una baja presencia de otros actores como los gobiernos subnacionales y las OSC. Del total de estos proyectos, aproximadamente, el 32% han tenido como principal beneficiario el municipio de Soacha, con iniciativas concentradas especialmente entre 2010 y 2016.

Figura 31: Porcentaje de proyectos de fuentes privadas de cooperación internacional (2010-2019)

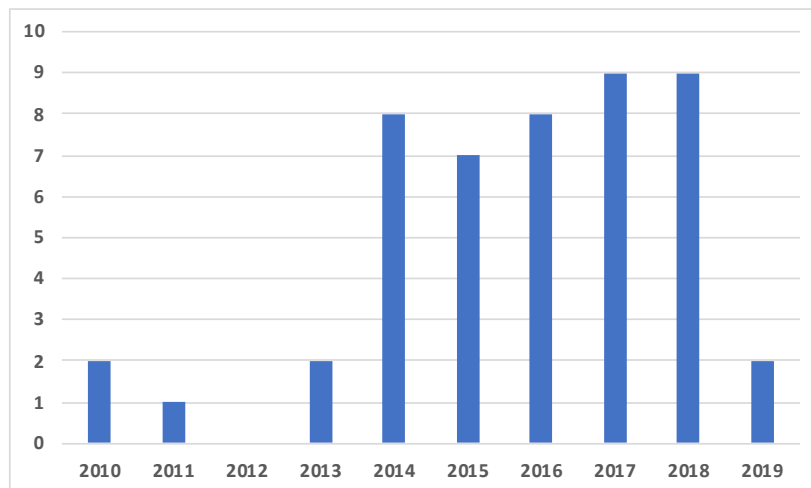


Fuente: elaboración propia con base en la depuración de datos de Ciclope de APC-Colombia (2020)

Ahora bien, cuando se revisa la gestión de proyectos desde la SCEI se pueden encontrar algunas tendencias. Primero, un incremento progresivo de iniciativas en el Departamento, en especial, en la administración 2016-2018 (58% aproximadamente del total) (Figura 32) dentro de las cuales en

un gran porcentaje (43%) se promovieron relaciones de CSS con Perú, México, Taiwán, Turquía, Costa Rica y Brasil.

Figura 32: Número de proyectos gestionados desde la SCEI (2010-2019)

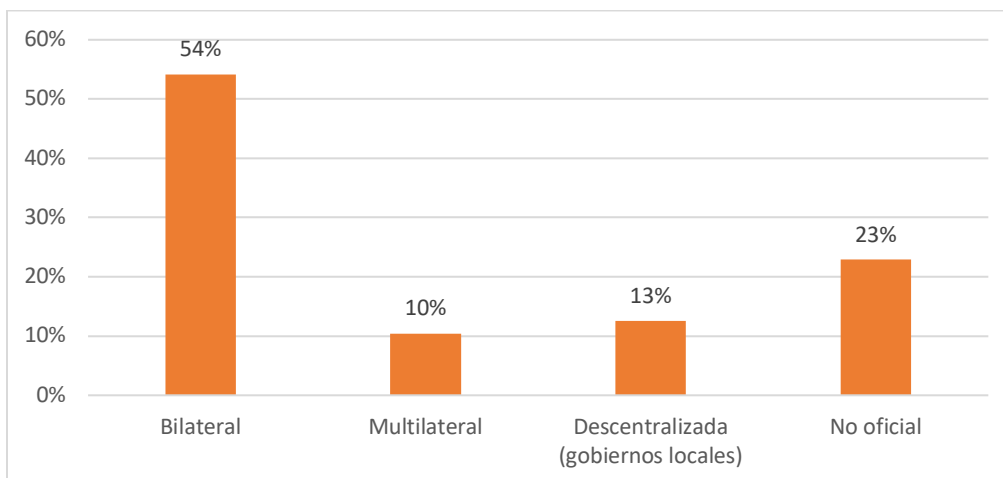


Fuente: elaboración propia con base en la depuración de información suministrada por la SCEI y de la página Web (2020)

Segundo, a pesar de que la Gobernación, reporta solo 48 proyectos entre 2010 y 2019⁹⁷, se puede observar una diversificación de las iniciativas por fuente de cooperación, destacándose especialmente el componente bilateral desde el cual, el 65% corresponde al impulso de relaciones de CSS con Guatemala, Perú, Taiwán, Turquía, Costa Rica, Chile y Corea (Figura 33).

⁹⁷ Es importante destacar que, dentro de este número de proyectos, algunos de ellos fueron ejecutados durante dos o tres años consecutivos, por lo cuál, para los registros se ha tenido en cuenta la contabilización de estos proyectos una sola vez teniendo en cuenta el año de inicio.

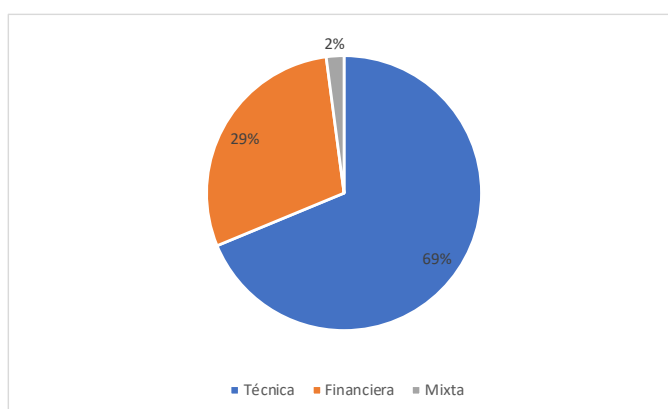
Figura 33: Fuentes de cooperación (2010-2019)



Fuente: elaboración propia con base en la depuración de información suministrada por la SCEI y de la página Web (2020)

Este escenario también demuestra cómo en un gran porcentaje la Gobernación ha focalizado su trabajo en la cooperación técnica sobre la financiera (Figura 34).

Figura 34: Porcentaje de proyectos por tipo de cooperación internacional gestionados desde la SCEI (2010-2019)



Fuente: elaboración propia con base en la depuración de información suministrada por la SCEI y de la página Web (2020)

Un segundo componente que define los tipos de interacción desde la SCEI tiene que ver con la firma de hermanamientos y acuerdos de cooperación para iniciar relaciones de amistad con el Departamento o ejecutar iniciativas conjuntas. En este caso, y si bien los reportes demuestran un número reducido, existe una diversificación en los actores y fuentes de cooperación con quienes durante los últimos 7 años se avanzó en este propósito (Tabla 37).

Tabla 37: Algunos convenios y acuerdos suscritos por la Secretaría de Cooperación y Enlace Institucional con socios de cooperación internacional (2013-2019)

Acuerdo de Hermanamiento entre la Provincia de Qinghai de la República Popular China y el Departamento de Cundinamarca de la República de Colombia, para el establecimiento de una relación de amistad , suscrito el 21 de febrero de 2013.
Convenio Marco de Colaboración entre la Universidad de Alicante (España) y la Gobernación del Departamento de Cundinamarca (República de Colombia), suscrito en Bogotá D.C., en la fecha del 8 de Noviembre de 2013.
Proyecto de Comisión Mixta implementado en el marco del acuerdo de Cooperación Bilateral suscrito entre la República de Colombia y la República de Guatemala en el primer semestre de 2013
Memorando de Entendimiento en Materia de Cooperación Ambiental entre la Gobernación del Departamento de Cundinamarca, Empresas Públicas de Cundinamarca S.A. ESP de la República de Colombia y Korea Environmental Industry & Technology Institute –KEITI- (El Instituto Coreano de Industria y Tecnología Ambiental de la República de Corea), suscrito en Bogotá D.C., en la fecha del 3 de Octubre de 2013.
Convenio de Cooperación Técnica no Reembolsable entre la Corporación Andina de Fomento –CAF-, Departamento de Cundinamarca y Empresas Públicas de Cundinamarca S.A. E.S.P., suscrito en Bogotá D.C. en la fecha del 16 de Diciembre de 2013.
Memorando de Entendimiento entre el Departamento de Cundinamarca, la Secretaría del Ambiente de Cundinamarca y la Organización Bioplanet Internacional, suscrito el 15 de Noviembre de 2012.
Convenio de Cooperación entre el Departamento de Cundinamarca y la Organización Trust for the Americas Afiliado de la OEA, suscrito en Bogotá D.C., en la fecha del 7 de Noviembre de 2013
Acuerdo Marco de Hermanamiento y Cooperación entre la Gobernación de Cundinamarca de la República de Colombia y el gobierno autónomo descentralizado de la Provincia de Pichincha de la República del Ecuador. 2014
Convenio de Hermandad entre Viotá y la municipalidad de Dota- Costa Rica. 2014.
Carta de Intención con la Agencia Empresarial del Ministerio de Asuntos Económicos del Reino de Los Países Bajos. 2014
Carta de Intención entre el Municipio de Cajicá y la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR) con sede en Ginebra. 2014.
Carta de Intención entre el Municipio de Sopó y la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR) con sede en Ginebra. 2014.
Acuerdo de cooperación técnica entre el Instituto Fernandes Figueira de la Fundación Oswaldo Cruz de Brasil y la Gobernación de Cundinamarca
Hermanamiento entre la Provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas (Ecuador) y la Gobernación de Cundinamarca

Fuente: elaboración propia con base en la sistematización de información de los informes de gestión

Como un tercer componente, el fortalecimiento de capacidades también ha sido una de las apuestas del Departamento lo que a su vez, ha propiciado la interacción y el trabajo con la Agencia del Gobierno Nacional, los gobiernos subnacionales, OSC y algunas universidades.

Así, en 2009 con el apoyo de Acción Social, se realizó el III Encuentro de cooperación descentralizada Bogotá- Cundinamarca (2009) cuyo propósito fue el de compartir experiencias y establecer alianzas entre ciudades colombianas y extranjeras (Gobernación de Cundinamarca, 2011) y permitió, además, acercar a las alcaldías del Departamento y sensibilizarlas sobre las oportunidades de la COD.

De la misma manera, los funcionarios de la SCEI, los gobiernos subnacionales de Cundinamarca y algunos representantes de la sociedad civil han recibido capacitaciones con el objetivo de desarrollar sus capacidades en cooperación internacional y gestión de proyectos de desarrollo. Los siguientes son algunos ejemplos de este tipo⁹⁸: durante el periodo 2008-2011 se realizó la capacitación en cooperación e internacionalización de los municipios del Departamento con una importante participación de funcionarios del nivel central y descentralizado (Gobernación de Cundinamarca, 2011); en la administración 2012-2015 se llevó a cabo el curso virtual sobre cooperación internacional para los gobiernos locales, el diplomado presencial en gestión de la cooperación internacional para el desarrollo territorial, los talleres sobre formulación de proyectos realizados en los municipios de Fusagasugá, Villeta y Zipaquirá en el marco de la construcción de la estrategia de cooperación del departamento y la jornada de capacitación sobre mecanismos de acceso a la cooperación en los municipios de Sabana de Occidente (Gobernación de Cundinamarca, 2015) y en el periodo 2016-2019 Se fortalecieron las capacidades en formulación de proyectos y gestión de recursos ante entidades del nivel nacional e internacional, a través de la capacitación de 139 actores municipales durante el cuatrienio provenientes de asociaciones, Juntas de Acción Comunal, alcaldía, empresarios, entre otros (Gobernación de Cundinamarca, 2019).

⁹⁸ Es importante resaltar que el fortalecimiento de capacidades también fue promovido en temas propios de desarrollo como productividad, turismo, entre otros, mediante programas y proyectos técnicos que permitieron la transferencia de conocimiento al departamento y la capacitación en el extranjero de algunos funcionarios.

Como parte del fortalecimiento de capacidades, la SCEI ha fomentado la aplicación y el acceso a becas ofrecidas por la cooperación internacional. Así, durante el periodo 2008 y 2011 se logró la participación de más de 25 funcionarios de las entidades que operan en el Departamento (Gobernación de Cundinamarca, 2011). Para continuar fomentado esta línea, en la administración 2013-2015 se creó el espacio en el portal web de la Gobernación para difundir las convocatorias de cursos cortos en el exterior ofrecidos por gobiernos, Organismos y Agencias de Cooperación Internacional (Gobernación de Cundinamarca, 2015). A partir de entonces, durante esta administración se beneficiaron 53 funcionarios del departamento participaron en cursos especializados en Argentina, Bolivia, Chile, China, Corea del Sur, España, Guatemala, Holanda, Israel, Italia, Japón, Tailandia y Uruguay. Así mismo, cinco jóvenes con excelencia académica de los municipios de El Peñón, Quetame, San Antonio del Tequendama, Guaduas y Facatativá, se beneficiaron con becas para estudiar un año de turco y cuatro años de pregrado en universidades de Turquía (Gobernación de Cundinamarca, 2015). Por su parte, durante el periodo 2016-2019, se fortalecieron las capacidades y conocimientos técnicos de 127 funcionarios de la Gobernación y de algunos municipios, a través de becas en cursos cortos ofertados por Cooperantes Internacionales (Gobernación de Cundinamarca, 2019).

Por último y de acuerdo con el contexto anterior, entre 2008 y 2019 se observa un vínculo importante con la Agencia del Gobierno Nacional Acción Social (APC-Colombia, a partir de 2010), quien ha tenido una presencia importante en las iniciativas de la SCEI, a través de su apoyo en la construcción de estrategias de cooperación internacional, el fortalecimiento de capacidades y en especial, en la conformación y puesta en funcionamiento del Comité Departamental de Cooperación Internacional. Por su parte, la SCEI, en correspondencia con sus funciones, ha promovido la interacción y el impulso de iniciativas de cooperación internacional con gobiernos locales. Es notable entonces, el interés de la Gobernación en fomentar los tipos de interacción y la diversificación de su cooperación internacional. Sin embargo, el reto para un departamento como Cundinamarca, con una Secretaría propia para los temas propios de la cooperación, consiste en promover de manera más decidida otros mecanismos de cooperación internacional vinculados a la oferta de cooperación a través de la transferencia de buenas prácticas locales, la cooperación entre

municipios del departamento, los acuerdos de cooperación con planes de acción definidos y la organización o participación en eventos de interés en esta materia.

CAPÍTULO 4. ESTILOS DE LA COOPERACION DESCENTRALIZADA EN COLOMBIA A PARTIR DE CUATRO CASOS DE ESTUDIO

Introducción

A partir de las variables de análisis, los casos de estudio de Bogotá, Medellín, Cartagena y Cundinamarca permiten definir estilos de institucionalización de la cooperación internacional. Algunos de ellos expresarán mayor fuerza en el liderazgo político y/o en las estructuras organizacionales, y otros, en sus políticas y estrategias junto a los tipos de interacción con actores internacionales. Para lograr este propósito definitorio de los estilos de institucionalización se aplicará una sencilla metodología de clasificación cuadripartita.

Luego de la introducción, el capítulo se organiza en tres partes. Primero, se plantea una ruta metodológica a partir de la valoración de cada variable junto a sus preguntas orientadoras (expresadas en factores), con el objetivo de ubicar cada caso en cuadrantes que representan respectivamente las mejores prácticas (A), las que están en camino de fortalecimiento (B, C) y las que pueden ser pensadas bajo una ruta de inicio (D).

En un segundo momento, se exponen los resultados de la implementación de esta ruta metodológica sobre los casos objeto de estudio. Posteriormente, se proponen estilos de institucionalización propios, identificando además las acciones de mejora para que otros gobiernos subnacionales repliquen y/o adapten algunas de las prácticas de cada uno de los estilos, de acuerdo con el contexto de su territorio y con los intereses de su administración municipal o departamental.

Los estilos recogen y marcan las principales características de cada caso, por lo se que propone, además, una ruta de inicio en uno de sus cuadrantes, que, más allá de considerarse desde una perspectiva negativa, se concibe como elementos de reflexión para un proceso de planeación eficiente y eficaz.

4.1. Ruta metodológica

La sistematización de los casos de estudio se establece a partir de la ubicación espacial recurriendo a sendos esquemas de cuadrantes, cada uno de los cuales representa dos ejes intersectados que corresponden a cada una de las variables de análisis, a saber, liderazgo político y motivaciones de

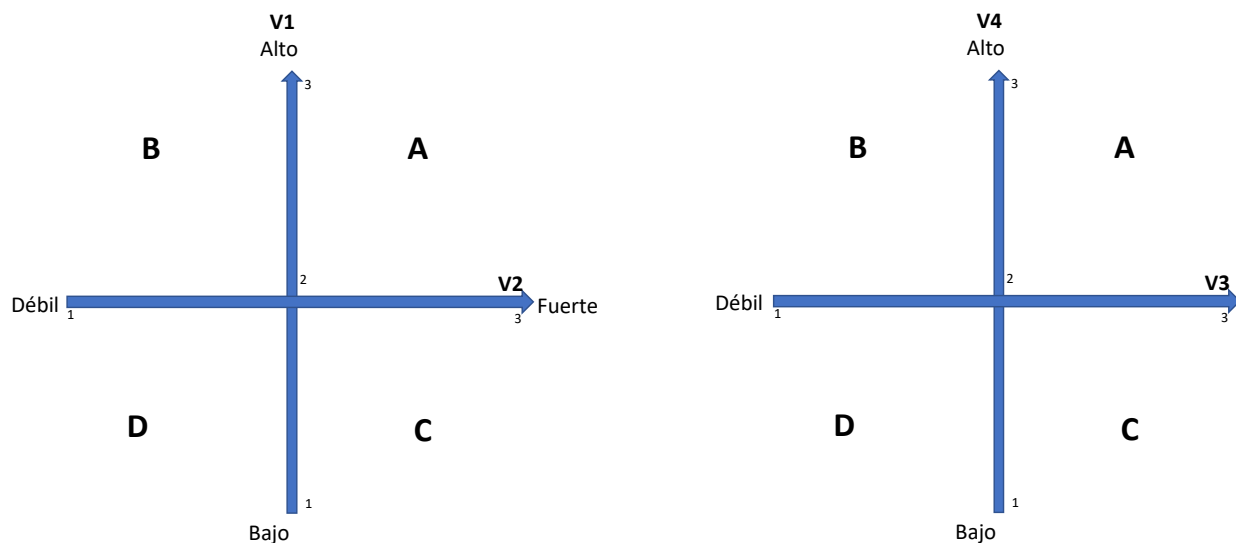
la cooperación internacional y estructura organizacional para el ejercicio de la cooperación internacional (diagrama 1); y políticas y estrategias de cooperación internacional y tipos de interacción con actores de cooperación internacional (diagrama 2). La posición de cada caso dentro de los cuadrantes permite identificarlos por un par de letras capitales, que sirven para ordenar el estilo de acuerdo con la hipótesis del isomorfismo institucional, en el que AA es la mejor práctica y el resto de las combinaciones muestra la ruta dentro de los cuadrantes para mejorar las políticas públicas de institucionalización de la COD en Colombia.

Se entiende por estilos el conjunto de rasgos, particularidades, comportamientos, modos de organización y gestión que define la configuración institucional de la COD en los gobiernos subnacionales. Así entonces, a partir de las variables de análisis, los estilos no pretenden establecer niveles sino más bien características, fortalezas y debilidades, que pueden ser similares, diferentes, duplicadas, replicadas, compartidas y susceptibles de mejora.

Por tanto, es importante señalar que el propósito de la ubicación espacial no es cardinal (no consiste en definir niveles de institucionalización en una escala cuantitativa continua) sino estilos de institucionalización de la cooperación internacional desde los contextos y características propias de cada entidad territorial estudiada, de acuerdo con una metodología ordinal discreta. Así, cualquier gobierno subnacional podrá decidir, de acuerdo con sus capacidades técnicas y financieras, qué elementos debe considerar para mejorar su posición dentro de los cuadrantes, en correspondencia con las dinámicas de su territorio y su gestión pública, imitando/adaptando las mejores prácticas de los gobiernos subnacionales ubicados en el cuadrante superior derecho (gobiernos tipo AA).

Para cada una de las escalas se asume una valoración entre 1 y 3 donde 1 es el valor mínimo, 2 el intermedio y 3 el máximo. Los esquemas de cuadrantes estarán entonces representados de la siguiente manera:

Figura 35: Esquemas de cuadrantes



Fuente: elaboración propia

Así mismo, se han tomado como base las preguntas orientadoras definidas en la matriz de datos, las cuales se expresan mediante factores, escalas de medida y la misma valoración (1: valor mínimo, 2: intermedio y 3: máximo) (Tabla 38). El promedio ponderado de cada grupo de preguntas calificadas en cada variable, permitirá ubicar con mayor precisión los casos de estudio ⁹⁹.

Tabla 38: Escalas de calificación de las variables de análisis

V1: Liderazgo político y motivaciones de la cooperación internacional		
Factores de calificación de acuerdo con las preguntas orientadoras	Escala	Valoración
F1: Visión y voluntad política de los gobernantes para fortalecer la institucionalidad y los procesos de cooperación internacional	Bajo	1
	Medio	2
	Alto	3
F2: Motivaciones del gobernante para promover los procesos de cooperación internacional	Bajo	1
	Medio	2

⁹⁹ Las dimensiones tienen el mismo peso y la misma escala de medida, son de carácter cualitativo y ordinal.

	Fuerte	3
F3: Mecanismos de rendición de cuentas y transparencia en la información sobre cooperación internacional	Débil	1
	Medio	2
	Fuerte	3
V2: Estructura organizacional para el ejercicio de la cooperación internacional		
Factores de calificación de acuerdo con las preguntas orientadoras	Escala	Valoración
F1: Estructura configurada para el ejercicio de la cooperación internacional	Débil	1
	Medio	2
	Fuerte	3
F2: Participación de unidades administrativas y jugadores en las dinámicas de la cooperación internacional	Baja	1
	Media	2
	Alta	3
F3: Perfil general del equipo humano para el ejercicio de la cooperación internacional	Bajo	1
	Medio	2
	Alto	3
F4: Vinculación presupuestal destinada a la cooperación internacional y/o a los asuntos internacionales	Bajo	1
	Medio	2
	Alto	3
F5: Mecanismos de coordinación y sistematización de la información	Debiles	1
	Medios	2
	Fuertes	3
V3: Políticas y estrategias de cooperación internacional		
Factores de calificación de acuerdo con las preguntas orientadoras	Escala	Valor
F1: Documentos programáticos para la cooperación internacional	Débil	1
	Medio	2
	Fuerte	3
F2: Apropiación de políticas nacionales e internacionales de cooperación internacional en los documentos programáticos	Débil	1
	Medio	2
	Fuerte	3
V4: Tipos de interacción con actores de cooperación internacional		
Factores de calificación de acuerdo con las preguntas orientadoras	Escala	Valor
F1: Diversificación de relaciones de cooperación con actores públicos y privados del orden internacional	Débil	1
	Medio	2
	Fuerte	3
F2: Impulso de nuevas modalidades y mecanismos de cooperación internacional	Débil	1
	Medio	2
	Fuerte	3

Fuente: elaboración propia

4.2. Resultados

A partir de la ruta metodológica, a continuación, se evidencian los resultados de la calificación de cada factor de calificación por variable en los casos de Bogotá, Medellín, Cartagena y Cundinamarca. Esta calificación está dada, en correspondencia con la sistematización de los casos de estudio y las preguntas orientadoras que permiten analizar, con base en las fuentes y los datos, las características de su configuración institucional.

Tabla 39: Calificación de las variables de análisis en los casos objeto de estudio

UNIDADES DE ANÁLISIS/VARIABLES	FACTORES DE CALIFICACIÓN	BOGOTÁ	MEDELLÍN	CARTAGENA	CUNDINAMARCA
V1: Liderazgo político y motivaciones de la cooperación internacional	F1	2	3	1	2
	F2	3	3	1	3
	F3	2	2	1	2
V2: Estructura organizacional para el ejercicio de la cooperación internacional	F1	3	3	1	3
	F2	2	3	2	1
	F3	3	3	2	2
	F4	2	3	1	2
	F5	1	3	1	1
V3: Políticas y estrategias de cooperación internacional	F1	2	3	2	2
	F2	3	3	3	3
V4: Tipos de interacción con actores de cooperación internacional	F1	3	3	1	1
	F2	3	3	2	2

Fuente: elaboración propia

Con base en lo anterior, el promedio ponderado de cada grupo de preguntas calificadas en cada variable arroja el siguiente resultado:

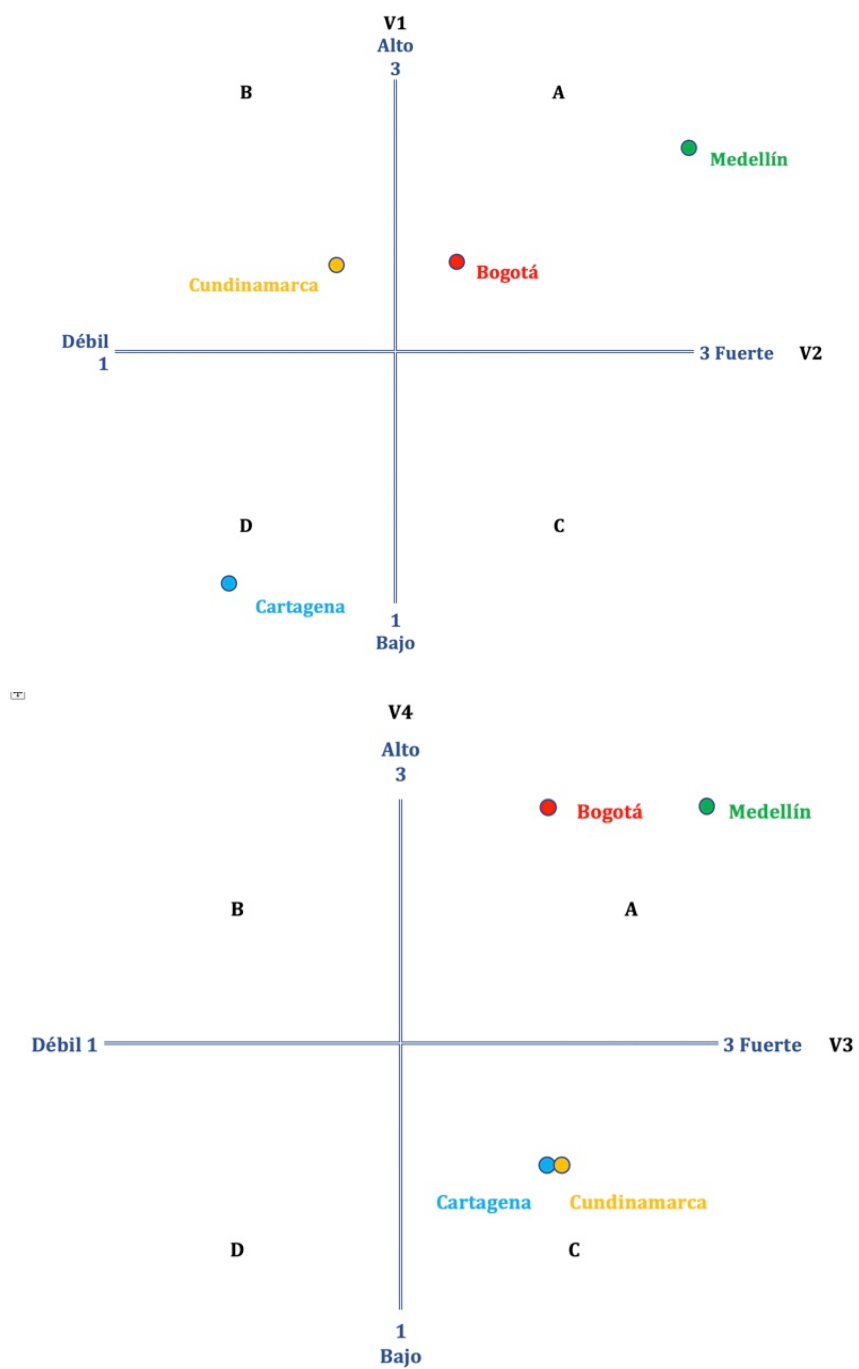
Tabla 40: Resultados del promedio ponderado de las variables de análisis en los casos objeto de estudio

RESULTADOS				
UNIDADES DE ANÁLISIS/VARIABLES	BOGOTÁ	MEDELLÍN	CARTAGENA	CUNDINAMARCA
V1	2,3	2,7	1,0	2,3
V2	2,2	3	1,4	1,8
V3	2,5	3	2,5	2,5
V4	3	3	1,5	1,5

Fuente: elaboración propia

Con estos resultados ubicados en los dos ejes intersectados, se consigue la siguiente representación:

Figura 36: Ubicación espacial de la institucionalización de la cooperación internacional de los gobiernos subnacionales de Bogotá, Medellín, Cartagena y Cundinamarca



Fuente: Elaboración propia

La ubicación espacial en los cuadrantes de cada uno de los casos de estudio permite representar estilos de institucionalización de la COD dentro de los cuales, se puede observar en ciertos casos una homogeneización de prácticas y permite, además, aprender, imitar, replicar o adaptar buenas prácticas institucionales a los contextos y realidades locales desde cualquier gobierno subnacional.

4.2.1. Estilo de institucionalidad AA: consolidar, promover la sostenibilidad y replicar las buenas prácticas

El cuadrante superior derecho de los dos ejes intersectados da cuenta de la posición de dos ciudades en Colombia, Bogotá como capital del país y Medellín como ciudad empresarial y de servicios.

El caso de Medellín representa la mejor ubicación en el cuadrante y la mejor práctica institucional de todos los casos objeto de estudio, en razón a que la ciudad ha logrado un fuerte proceso de consolidación institucional durante más de veinte años. La apuesta por la transformación de Medellín desde mediados de los noventa, acompañada de un fuerte vínculo con lo internacional, fue uno de los elementos fundamentales para definir una visión a mediano y largo plazo de su proyección exterior. Sin duda, en este proceso ha sido fundamental la construcción colectiva junto al liderazgo político para la sostenibilidad del proceso, características fundamentales para comprender el estilo de institucionalización de sus asuntos internacionales.

Dentro de este ejercicio institucional de la ciudad, una de las prácticas más significativas la constituye la creación y posicionamiento de una unidad descentralizada como la instancia técnica que coordina, articula, integra y lidera sus ejes de internacionalización (cooperación internacional, negocios e inversión y marketing territorial). Esta estructura organizacional representada por la ACI-Medellín, ha promovido una clara definición de su agenda internacional que, si bien se encuentra alineada con el plan de desarrollo del gobernante de turno, ha representado una fuerte capacidad y sostenibilidad institucional y un referente dentro de las buenas prácticas institucionales replicado a otros gobiernos subnacionales. Así, las motivaciones principales para impulsar la cooperación internacional entre 2008 y 2019 han estado focalizadas en la evolución y diversificación de sus iniciativas enmarcadas en una visión integral de sus asuntos internacionales y en los momentos propios de la ciudad y de la agenda internacional.

En este contexto, ha jugado un rol fundamental el grupo de actores locales vinculados en el proceso a través de la Red Antioqueña de Cooperación, junto al equipo de profesionales de la ACI que durante años ha compartido una línea de trabajo y una visión que terminó generando un proceso en el cual se priorizó lo técnico sobre lo político y llevó al reconocimiento y posicionamiento de la Agencia.

La estructura institucional de la Agencia como un ente descentralizado demuestra además el grado de autonomía con el que cuenta y el nivel de poder como la instancia que representa la gestión de los asuntos internacionales y de cooperación de la ciudad.

De la misma manera, la focalización de los asuntos internacionales en una instancia descentralizada ha permitido contar con mecanismos de coordinación y sistematización de la información los cuales no solo han contribuido a la continuidad de los procesos, sino también con la rendición de cuentas a los ciudadanos. Se destaca su apuesta por la producción de documentos útiles para el aprendizaje de los actores del desarrollo de la ciudad, tales como manuales de COD, sistematización de buenas prácticas locales y guías donde se estudian los principales componentes y aspectos para la internacionalización de las ciudades, sin olvidar los espacios de interacción y transferencia de conocimiento con actores locales, como la cátedra ACI.

Medellín ha priorizado lo consignado en los planes de desarrollo en materia de asuntos internacionales y de cooperación, que representan la principal hoja de ruta para el trabajo de la Agencia. Por tal razón, dentro de su estilo, la ciudad no ha compartido la “moda” de las estrategias de cooperación internacional. En cambio, ha avanzado institucionalmente a través de una política pública de cooperación internacional aprobada por el Concejo de la ciudad.

Este avance institucional evidencia, además, que la ciudad ha venido adaptándose y replicando las prácticas provenientes de las transformaciones y narrativas de la COD desde los contextos internacionales, nacionales y desde otras buenas prácticas locales. Con esto ha demostrado diversificación de sus relaciones de cooperación superando un enfoque basado en la simple financiación de proyectos y promoviendo su vinculación a redes internacionales en temas clave para el desarrollo local, la cooperación técnica, los eventos en la ciudad, el aprendizaje entre iguales y la transferencia de buenas prácticas.

Gracias a la inclusión de los temas internacionales en los planes de desarrollo, la ciudad ha vinculado partidas presupuestarias destinadas a los asuntos internacionales y de cooperación. Cuando se revisa el porcentaje de inversión sobre el total de lo proyectado presupuestalmente en los planes de desarrollo, en promedio este valor no representa el 1%. Esta dinámica no parece en sí misma negativa. En general, se podría decir que es una tendencia compartida en los gobiernos subnacionales del país que también han incluido estos temas en sus planes de desarrollo. Se entiende que, de acuerdo con las transferencias de recursos desde el nivel central y los demás ingresos municipales de autosostenimiento (en los que estaría la inversión en temas internacionales), los municipios priorizan otros temas directamente relacionados con la salud, la educación, la infraestructura, el fortalecimiento institucional, entre otros. En todo caso, este porcentaje no parece concluyente para Medellín en razón a que, por un lado, el rubro representa una asignación bastante importante de recursos y por otro, los ingresos de la Agencia en recursos de capital han mostrado una tendencia relativamente positiva que sigue demostrando el sostenimiento de su institucionalidad.

El gran reto de Medellín para continuar sosteniendo y fortaleciendo su experiencia institucionalidad como un aliado del territorio consiste en seguir empoderando a los actores del desarrollo que son los que dotan de sostenibilidad al proceso más allá de los cambios de gobernantes.

En todo caso, es importante señalar que, si bien es un estilo que ha focalizado lo técnico sobre lo político junto a la construcción colectiva, su éxito ha estado soportado en alcaldes que durante quince años han tenido un liderazgo y una visión clara sobre el fortalecimiento institucional y la agenda de internacionalización de la ciudad desde sus diversas visiones. Sin embargo, el estar la ACI tan estrechamente ligada y dependiente de la Alcaldía, seguirá corriendo el riesgo de la politización institucional¹⁰⁰.

¹⁰⁰ Así, por ejemplo, y a pesar que de la ACI- Medellín hacen parte varios socios, el director de la Agencia es nombrado por el alcalde. El riesgo comienza entonces en el momento en que el gobernante no priorice los asuntos internacionales y aplique prácticas comunes en las cuales estos cargos resultan ser los más requeridos para pagar favores políticos sobre el imaginario clásico de mercantilización, relaciones públicas y viajes internacionales que se tiene sobre este tipo de cargos.

Para ello, es fundamental seguir diversificando sus espacios de socialización, discusión y transferencia de conocimiento con los actores del desarrollo de la ciudad sobre las dinámicas propias de su cooperación internacional, más allá de las exigencias de la función pública en materia de rendición de cuentas.

Así mismo, Medellín está en la capacidad de avanzar hacia un modelo que permita sistematizar los procesos de seguimiento al impacto de la cooperación internacional en el territorio. Esto implica proponer indicadores de desempeño y de impacto que abarquen esquemas de análisis de sostenibilidad en los cuales se vincule el uso eficiente de los recursos para los propósitos de intervención, los tiempos de ejecución y la medición de la sostenibilidad sobre los procesos de desarrollo. Esto beneficiará, entre otras cosas, los procesos de rendición de cuentas y de veeduría ciudadana¹⁰¹ como mecanismos democráticos en Colombia para que los ciudadanos y las OSC ejerzan vigilancia sobre la gestión pública.

Como una buena práctica, la ciudad debe seguir promoviendo la replica de su estilo en otros gobiernos subnacionales bajo una mayor articulación con APC-Colombia, instancia que lidera y coordina la cooperación del país.

A mediano y largo plazo, Medellín podría promover esa nueva dimensión global de la COD en la que se impulse una mayor incidencia en las agendas nacionales y regionales (Malé, 2007) sobre cooperación internacional y su impacto en los procesos de desarrollo local del país, junto a un estadio mucho más avanzado en el cual se ejerce una decisiva diplomacia municipal con acciones de presión política en los espacios y foros en los que se toman decisiones que impactan al ámbito local (Malé, 2007).

Como el caso de Medellín, Bogotá ha apostado por su proyección internacional desde los años noventa. Los gobiernos distritales de las tres administraciones (2008-2019) han comprendido la importancia de lo internacional desde sus distintas visiones particulares. Así, Samuel Moreno quiso continuar con el fortalecimiento de la institucionalidad de los asuntos internacionales de su antecesor mediante la creación de la Dirección Distrital de Relaciones Internacionales (DDRI),

¹⁰¹ La Ley 850 de 2003 reglamenta las veedurías ciudadanas.

Gustavo Petro apostó de manera prioritaria por la vinculación de la ciudad con redes internacionales y la promoción de las relaciones de cooperación Sur-Sur y Enrique Peñalosa decidió focalizar sus acciones en el aprendizaje y transferencia de buenas prácticas. Bogotá, como capital del país, ha exigido de sus gobernantes un liderazgo frente a los temas internacionales cuya tendencia demuestra un interés en diversificar las relaciones de cooperación, de acuerdo con las dinámicas internacionales.

A pesar de este interés, los cambios de gobierno han propiciado la discontinuidad de sus asuntos internacionales sin una clara visión compartida. Esto significa que Bogotá debe seguir trabajando por una agenda de internacionalización que responda a una visión de ciudad a mediano y largo plazo y que se traduzca en una continuidad de temas clave para el desarrollo de la ciudad.

La estructura institucional de Bogotá expresa un estilo en el que los asuntos internacionales de la ciudad son liderados por una instancia al interior de la alcaldía representada en la Dirección Distrital de Relaciones Internacionales, unidad adscrita a la Secretaría General. Esto denota un acercamiento al despacho del alcalde y a las apuestas estratégicas consignadas en el plan de desarrollo de manera transversal.

Sin embargo, la línea de mando sigue muy vinculada a la Secretaría General evidenciándose, además, una rebaja en la jerarquía con el Decreto Distrital 425 en el cual la Dirección Distrital de Relaciones Internacionales pasa a ser parte de la subsecretaría técnica de la Secretaría general.

La estructura ha sido conformada de acuerdo con el contexto de la administración distrital, por lo que dentro de las características de este estilo de institucionalización se destaca, por un lado, una instancia que tiene la función de liderar, diseñar e impulsar la política de internacionalización y, por el otro, una práctica que delega ciertas responsabilidades a otras instancias como la Secretaría de Planeación, la Secretaría de Hacienda e incluso a Invest in Bogotá para temas de promoción de la inversión. Dentro de esta dinámica, tanto las secretarías como las demás unidades del Distrito promueven de manera independiente y autónoma iniciativas de cooperación internacional, que, en algunos casos, reciben apoyos y orientaciones de la DDRI.

Así, los temas internacionales han terminado vinculándose a varias de las unidades administrativas del distrito, lo que denota el gran número de jugadores en esta materia; sin embargo, esta definición

organizacional, y la práctica que de allí se deriva, ha influenciado considerablemente el bajo posicionamiento y legitimación de la DDRI y ha propiciado la necesidad de generar mecanismos de coordinación que requieren ser fortalecidos.

Dentro de este contexto, el Distrito ha vinculado profesionales de áreas de conocimiento acordes con las responsabilidades propias de la DDRI y demás secretarías que trabajan estos temas. No obstante, la discontinuidad de los procesos ha generado altos niveles de rotación de los funcionarios, lo que ha perjudicado las dinámicas de coordinación y articulación de estos procesos en detrimento de su estabilidad.

Como cualquier entidad pública del país, Bogotá rinde cuentas en especial, mediante los informes de gestión que deben ser presentados al Concejo Distrital y demás espacios materializados en audiencias públicas en las cuales se informa de la ejecución presupuestal de la ciudad. Sin embargo, el Distrito está llamado a generar mayores espacios de sensibilización y debate público sobre las dinámicas de su cooperación internacional, así como a mejorar sus capacidades para articular sus sistemas de información que permitan, entre otras cosas, una mayor transparencia en la información a la ciudadanía en materia de cooperación.

Así mismo, el estilo de institucionalización de Bogotá da cuenta de la baja participación y apropiación del Concejo Distrital sobre los temas de cooperación internacional, por lo que no se evidencian experiencias de trabajo desde esta instancia que contribuyan con este propósito.

Como una característica particular, Bogotá ha apostado por la construcción de estrategias de cooperación internacional para trazar rutas de trabajo acordes con lo consignado en los planes de desarrollo y con los mandatos internacionales. En general y al igual que Medellín, Bogotá han venido plasmando en estos documentos programáticos su adaptación a los lineamientos nacionales e internacionales y a la diversificación en sus relaciones de cooperación internacional. Sin embargo, en este caso, la tendencia muestra una mayor influencia del alcalde de turno en su manera de establecer relaciones de cooperación, de acuerdo con sus intereses de gobierno.

Bogotá ha avanzado en sus procesos de institucionalización incluyendo en los planes de desarrollo partidas presupuestarias para asuntos internacionales. Sin embargo, al igual que Medellín, se repite

el porcentaje reducido de proyección de la inversión en los planes de desarrollo con una representación de menos del 1%.

En todo caso, y a pesar que resulta difícil estandarizar el análisis de la vinculación de estos temas en las proyecciones presupuestales de los casos de estudio, en general se ratifica que estos temas son poco priorizados en materia presupuestal a pesar de ser concebidos como una herramienta complementaria en la gestión del desarrollo y la proyección internacional de entidades territoriales objeto de estudio.

La experiencia particular de Bogotá permite concluir que algunos gobiernos subnacionales con capacidades técnicas y financieras pueden optar por replicar este estilo conformando una oficina de cooperación internacional que sea parte de la estructura institucional de la administración con una delegación de funciones a algunas secretarías pero con mecanismos fuertes para la coordinación de las acciones, y que permita no solo establecer una visión internacional del territorio a mediano y largo plazo sino sostener los procesos desde lo programático, lo operativo y estratégico.

4.2.2. Estilo de institucionalidad BC: fortalecer y promover la evolución institucional

Este estilo de institucionalización esta representado por el caso de estudio del departamento de Cundinamarca, ubicado en los cuadrantes superior izquierdo e inferior derecho, respectivamente.

Como una entidad territorial del orden departamental, Cundinamarca ha demostrado una mejora notable en su evolución institucional en materia de asuntos internacionales y de cooperación, gracias a la voluntad política de los gobernantes de turno de los periodos objeto de estudio. Durante los diez años estudiados, este ha sido un proceso gradual en el que cada administración ha priorizado e identificado motivaciones de y para la cooperación internacional, de acuerdo con la línea programática de los planes de desarrollo. Así, se puede observar una evolución en la visión de cada mandatario en la cual, en un primer momento, se planea la cooperación como una herramienta para internacionalizar la economía mediante la promoción de la inversión para posteriormente ser concebida para la financiación de proyectos estratégicos, junto a la suscripción de convenios y el impulso de alianzas estratégicas y con mayor fuerza. Luego, en la administración

2016-2019, se evidencian unas motivaciones para establecer relaciones de cooperación con una mayor diversificación y planeación de las iniciativas.

Sumado a este contexto, el estilo de institucionalización también demuestra la alta alineación con la agenda internacional y nacional junto a un importante acompañamiento de la agencia del gobierno colombiano (Acción Social hasta el 2009 y luego APC-Colombia).

El hecho de haberse incluido por primera vez metas relacionadas con la cooperación en el plan de desarrollo 2012-2016 da cuenta no solo del interés en promover estos temas desde la planeación, sino que evidencia además una experiencia relativamente nueva y una evolución gradual estrechamente ligada al gobernante de turno.

Al igual que los casos de Medellín y Bogotá, la proyección de la inversión en los planes plurianuales tiene un peso modesto en el total de inversión dentro del plan de desarrollo (no supera el 1,6%). Así mismo, no se evidencian aumentos significativos a lo largo del tiempo lo que permite vislumbrar que, si bien es un componente importante dentro de la gestión pública departamental, no representa un tema altamente priorizado para el departamento.

En todo caso, es importante destacar que, dentro de las proyecciones presupuestales, Cundinamarca muestra un porcentaje más representativo en sus planes de desarrollo que los casos de Bogotá e incluso, Medellín.

Sin duda, la fortaleza más significativa del estilo de esta entidad territorial viene determinada por la estructura institucional que implica tener una secretaría propia adscrita al gobierno departamental, que, por tanto, asume una responsabilidad mayor en la formulación, aprobación y aplicación de las políticas en este campo¹⁰².

Como una unidad de este tipo, la Secretaría de Cooperación y Enlace Institucional (hoy Secretaría de Asuntos Internacionales), está estrechamente vinculada al despacho del gobernador, por lo que

¹⁰² En general, las principales funciones de cualquier secretaría son: preparar los proyectos de ley relacionados con su área de competencia para presentarlos a la asamblea departamental y buscar su aprobación; desarrollar e implementar las órdenes del gobernador relacionadas con su ramo; preparar anteproyectos o programas de inversión correspondientes a su sector, y coordinar la ejecución de planes y programas con otras entidades territoriales (Banco de la República, 2015).

en este caso ha funcionado muy de la mano del interés y la visión de cada mandatario. Esto demuestra un nivel de poder importante, con autonomía en su accionar y con un rol significativo como secretaría dentro del organigrama de la administración departamental.

No obstante, la evolución del marco normativo de la SCEI da cuenta de la ampliación y diversificación de funciones desde la limitada gestión de recursos para proyectos estratégicos con los actores tradicionales a la inclusión de cooperación técnica y financiera pública y privada, de alianzas estratégicas, de transferencia de conocimientos, entre otras.

Esta dinámica muestra una evolución organizacional progresiva y conservadora bajo una estructura aparentemente sólida y permanente que no depende de la voluntad del mandatario de turno.

Al igual que los otros casos, la Secretaría ha vinculado dentro de su práctica nuevas profesiones en correspondencia con las funciones sustantivas de este nuevo campo organizacional. Así, la tendencia muestra profesionales en esta dependencia en relaciones internacionales, ciencia política, derecho, entre otros. Sin embargo, los altos niveles de rotación han influido considerablemente en la continuidad de los procesos y en general, en una baja capacidad técnica para el avance institucional. Esto denota que, no existe una relación directa entre el gran número de profesionales contratados y los resultados tangibles de los procesos de cooperación internacional desde la gobernación.

El Departamento, a través de su Secretaría, asume como cualquier entidad territorial los mecanismos de rendición de cuentas exigidos por la ley a través de informes de gestión anuales y algunos otros mecanismos de transparencia en la información con sus ciudadanos, en especial, a través de alguna información consignada en la página web de la gobernación. Sin embargo, al igual que algunos de los otros casos, no existen espacios de debate complementarios que permitan a los ciudadanos ejercer de manera contundente el derecho de participación ciudadana y el intercambio de conocimientos sobre las dinámicas y proyecciones de los temas de cooperación en el departamento.

Esto ligado, además, a mecanismos de coordinación y sistemas de información que requieren de un evidente fortalecimiento para una mayor articulación y transparencia de la información con los ciudadanos. Desde esta perspectiva, la gobernación debe continuar evaluando la necesidad de

mantener una figura como el Comité Departamental de Cooperación, espacio con escasos resultados que no ha permitido una cohesión y un trabajo en red con actores del desarrollo del departamento.

Dentro de su estilo, la Gobernación de Cundinamarca ha apostado por las estrategias de cooperación internacional más allá de lo consignado en los planes de desarrollo. Sin embargo, los resultados en su implementación no han sido tan evidentes por lo que se han convertido en documentos que tan solo han legitimado sus procesos de institucionalización como una de las modas en la cooperación internacional.

El estilo de institucionalización de la cooperación internacional, a pesar de incluirse en los planes de desarrollo y las estrategias de cooperación, sugiere la necesidad de promover de otros mecanismos de cooperación internacional dentro de una agenda de internacionalización más articulada con las demás apuestas estratégicas del departamento. Si bien se reconoce el esfuerzo institucional en la materia, no es clara una visión estratégica de conjunto para los asuntos internacionales del departamento por lo que algunos de los temas propios como la competitividad, los negocios y la inversión, aún son manejados por otras secretarías lo que influye considerablemente en esta agenda concertada y proyectada a mediano y largo plazo.

El estilo de institucionalización de la cooperación internacional de una entidad territorial intermedia como Cundinamarca, lleva a algunas reflexiones para asumir algunas de estas prácticas desde cualquier gobierno subnacional. En primera instancia, constituir una secretaría dentro de la administración pública hace parte de una estructura en un gobierno subnacional que apueste decididamente por sus asuntos internacionales dentro de su visión territorial y que cuente con fuertes capacidades financieras para tal fin. Quizás por esa misma razón, es recomendable para entidades territoriales de nivel intermedio como una gobernación. Sin embargo, parece claro que no basta con una fuerte estructura organizacional que dote de sostenibilidad al proceso si no se cuenta con equipos de trabajo con alta capacidad técnica que le den continuidad al proceso y que apoyen con la construcción colectiva de una visión territorial para una agenda de internacionalización que responda a las potencialidades y necesidades del departamento.

Así mismo, en estos procesos resulta fundamental el empoderamiento de los órganos de control, en especial de la Asamblea Departamental para que, de manera decidida, sea parte del proceso de consolidación institucional.

De la misma forma, este estilo de institucionalización con altas capacidades financieras para conformar equipos que respondan a las necesidades correspondientes, exige mayores resultados en sus procesos de coordinación, y articulación con los actores del desarrollo mediante espacios eficientes y eficaces que promuevan de manera más contundente el trabajo en red con los actores del desarrollo territorial. Finalmente, es importante mantener sistemas de información consolidados que impulsen una cultura por la sostenibilidad y continuidad de los procesos y aporten a la transparencia de la información con los ciudadanos.

4.2.3. Estilo de institucionalidad DC: mejorar y aprender de las buenas prácticas

Este estilo de institucionalidad está representado por la experiencia de la ciudad de Cartagena de Indias, ubicada en los cuadrantes inferior izquierdo e inferior derecho respectivamente. Como patrimonio histórico y cultural de la humanidad, Cartagena refleja en sí misma una identidad internacional gracias a sus características históricas, culturales y empresariales, que la han llevado a ser uno de los principales destinos turísticos, diplomáticos, portuarios y de negocios del país.

Cartagena promueve diversos escenarios de internacionalización vinculados a relaciones de cooperación internacional para la gestión de recursos técnicos y financiera de sus proyectos estratégicos, la promoción del turismo, la realización de eventos internacionales de carácter diplomático y empresarial, los acuerdos de hermanamiento y la promoción de inversiones nacionales y extranjeras a través del trabajo de Invest in Cartagena y Bolívar. Este estilo de delegación de funciones para manejar las dimensiones de sus asuntos internacionales ha terminado por mostrar un proceso institucional desarticulado, sin una clara agenda de sus asuntos internacionales que configure y represente una visión compartida de la ciudad y su proyección internacional.

Las condiciones de la gestión pública local, junto a los cambios constantes de gobernantes, han configurado un estilo de institucionalización de su cooperación internacional a partir de un modelo organizativo adaptado y estrechamente ligado al entorno de la administración pública. Si bien,

desde el año 2006 se han venido haciendo esfuerzos significativos para organizar el ejercicio de la cooperación en la ciudad, los constantes cambios de gobierno entre 2008 y 2019 no han propiciado el dinamismo ni la capacidad suficiente de liderazgo para influenciar en los campos organizacionales y marcar pautas en sus asuntos internacionales.

Por lo tanto, la institucionalidad representada por la administración distrital ha terminado definiendo el comportamiento al proporcionar modelos preestablecidos para la acción (Hall & Taylor, 1996). Las decisiones han estado influenciadas por los contextos en los que opera la organización. Así, por ejemplo, y a pesar que se ha intentado vincular los asuntos de cooperación internacional con la estructura organizacional, instancias como el Concejo de la ciudad han permeado las decisiones institucionales para reestructurar la organización administrativa de la alcaldía.

La administración distrital ha optado por un estilo desde el cual la figura institucional en esta materia está representada en un programa adscrito a la Secretaría General. A pesar que en la mayoría de los casos de estudio los temas de la cooperación internacional también han sido plasmados en el plan de desarrollo como un programa, en Cartagena no existe una estructura organizacional definida, por lo que el PCI termina representando una “oficina”, que, si bien se ha mantenido dentro del tiempo, depende considerablemente del liderazgo y la voluntad política del gobernante de turno.

Esta estructura institucional demuestra el bajo nivel de poder que representa dentro de la alcaldía junto a la poca autonomía para innovar. Aunque la coordinación del PCI ha sido asumida por un asesor vinculado al despacho del alcalde, es clara la poca priorización en la reconfiguración institucional de la cooperación internacional en la alcaldía, que no solo depende del mandatario de turno sino del apoyo y visión estratégica del Concejo Distrital.

Sin embargo, es claro que Cartagena cuenta con todas las capacidades para tener un espacio destinado a la cooperación internacional garantizado y apropiado dentro de la estructura organizacional, a fin de otorgarle mayor sostenibilidad y legitimidad al proceso y superar, parafraseando a Krasner (2001) una dinámica motivada por los intereses de corto plazo y por el poder de otros.

A pesar de la ausencia de un espacio organizacional dentro de la estructura administrativa, el PCI ha intentado definir hojas de ruta que permitan planear y orientar la cooperación internacional de la ciudad mediante el acercamiento a las OSC y el trabajo en red a través de la MECAD como el principal espacio de articulación con algunos actores del desarrollo. Se destaca además que, al igual que Bogotá y Medellín, la ciudad ha incorporado patrones de profesionalización organizacionales mediante la vinculación de equipos con perfiles que obedecen a las dinámicas y exigencias para la gestión de relaciones de cooperación internacional.

La ciudad comparte una de las prácticas y patrones recurrentes en los gobiernos subnacionales del país cuando se trata de sus asuntos internacionales: la baja cultura de la sistematización de la información. Esto ha contribuido a la discontinuidad de los procesos y a mecanismos débiles de rendición de cuentas y transparencia en la información que requieren ser fortalecidos.

También como en Bogotá y Medellín, la inversión en los temas de cooperación internacional incorporada en los planes de desarrollo, no ha representado más del 0,5% y ha mostrado signos de variación anual como consecuencia de los altos índices de rotación de sus gobernantes.

Frente a las políticas y estrategias, el estilo de Cartagena demuestra una práctica de la cooperación internacional no vinculada a una agenda de internacionalización de la ciudad en la cuál, en un gran porcentaje, la cooperación se concibe dentro de los planes de desarrollo como un instrumento de financiación de los proyectos estratégicos.

Aún así, la ciudad ha intentado diversificar sus relaciones de cooperación alineándose a los mandatos internacionales y las dinámicas de la agencia del gobierno nacional y su agenda de cooperación internacional. No obstante, los registros evidencian reducidas iniciativas de cooperación y una clara priorización con las fuentes tradicionales de carácter bilateral y multilateral entre 2008 y 2019.

Dentro de las prácticas isomorfas que comparte con Bogotá y Medellín, la ciudad debe promover una mayor rendición de cuentas y una cultura por mayores espacios de socialización con los actores del desarrollo de la cooperación internacional de la ciudad, instando además al Concejo Distrital a una mayor apropiación de los asuntos internacionales de la ciudad para acordar una visión de conjunto entre la administración distrital, el sector privado y la sociedad civil, que se traduzca en

una mejor alineación y coordinación en esta materia y que contribuya de manera más directa al desarrollo local de la ciudad.

En suma, este es un estilo de institucionalización de la cooperación internacional que puede ser usado por un gobierno subnacional que decida emprender un camino con un programa de cooperación internacional vinculado al plan de desarrollo, pero que en sí mismo y para una mayor sostenibilidad, requiere partir de un enfoque diversificado de su cooperación que esté articulado con una visión internacional para proyectar el territorio en el exterior. Como cualquier estilo, este esquema también requiere llevar de la mano procesos de liderazgo y voluntad política no solo desde el gobernante sino además desde el Concejo municipal y la construcción colectiva junto a una cultura de la rendición de cuentas y de la transparencia de la información que supere los altibajos que ha tenido el caso de Cartagena y que permita un mayor acercamiento a la mejora dentro de los cuadrantes.

4.2.4. Estilo de institucionalidad DD: planear la ruta de inicio

Si bien los cuadrantes DD representan estilos casi nulos y débiles de institucionalización y ninguno de los casos de estudio está representado en ellos, se propone su inclusión como un escenario en el cual cualquier gobierno subnacional puede planear la ruta de inicio imitando las buenas prácticas y aprendiendo de la experiencia de otros casos, a través de la adaptación de un estilo de institucionalización propio, de acuerdo con las capacidades técnicas, financieras, socioeconómicas y culturales del territorio.

En esta perspectiva, Batista y Evangelista (2009) se han referido a un modelo de cooperación “pasivo” en el que el gobierno subnacional no cuenta con una política planificada de cooperación internacional.

Sin embargo, recogiendo las potencialidades institucionales y las acciones de mejora de cada uno de los cuatro casos de estudio, los gobiernos subnacionales que decidan emprender el camino de la institucionalización en esta materia, deberán tener en cuenta los siguientes aspectos:

- Impulsar el fortalecimiento institucional en esta materia a través de procesos de sensibilización para un liderazgo político que permita proyectar iniciativas de cooperación internacional.

- Promover la construcción colectiva y el trabajo multiactor de sus procesos de cooperación internacional involucrando a los actores del desarrollo influyentes.
- Concebir la cooperación internacional como una herramienta de gestión pública que complementa la gestión del desarrollo local y que puede contribuir, entre otras cosas, al fortalecimiento institucional.
- Vincular los procesos de cooperación internacional dentro de una estrategia amplia de asuntos internacionales. Para lograr este propósito, resulta fundamental definir una visión compartida del territorio que permita identificar aquellas dimensiones propias de la internacionalización que serán priorizadas en la promoción de sus asuntos internacionales.
- Definir una estructura institucional, de acuerdo con las capacidades institucionales y la visión territorial (oficina de cooperación internacional en caso de ciudades capitales, espacios de coordinación desde las secretarías de planeación o desarrollo económico, de acuerdo con la visión de los asuntos internacionales, secretarías propias o instancias descentralizadas a través de agencias en caso de entidades territoriales intermedias con mayores capacidades presupuestales y mayores apuestas en lo internacional).
- Vincular profesionales con perfiles propios para el ejercicio de la cooperación internacional que permitan promover lo técnico sobre lo político y superen las visiones mercantilistas de la cooperación internacional.
- Promover una cultura de sistematización de la información y gestión del conocimiento.
- Vincular procedimientos dentro de la gestión pública que apoyen el buen ejercicio de la cooperación internacional.
- Sensibilizar a las instancias de la administración pública y los demás actores del desarrollo del territorio sobre la inclusión de un nuevo campo organizacional, sus alcances y limitaciones.
- Promover mecanismos de rendición de cuentas y de transparencia en la información con los ciudadanos generando, además, espacios de control político de la cooperación internacional del territorio.

- Trazar hojas de ruta para la planeación de los procesos de cooperación internacional con metas e indicadores definidos.
- Promover mecanismos de definición de buenas prácticas locales para el intercambio de saberes y el impulso de la oferta de cooperación internacional.
- Apostar por la diversificación de las relaciones de cooperación internacional mediante el impulso de formulas innovadoras de intercambio de buenas prácticas locales, el fomento de la asociatividad en la gestión de proyectos, la vinculación en redes internacionales de gobiernos locales para el aprendizaje entre iguales y el impulso de otras modalidades como la cooperación Sur-Sur descentralizada.

Por último, cualquier gobierno subnacional puede decidir la institucionalización de la cooperación internacional bajo el entendido que no existen estilos de institucionalización radicalmente buenos o malos sino más bien, estilos que imitan y adaptan buenas prácticas institucionales a los contextos socioeconómicos de un territorio particular.

CONCLUSIONES

A lo largo de esta investigación se ha abordado la COD desde planteamientos teóricos, conceptuales y prácticos, para cumplir con el objetivo general de *estudiar la cooperación descentralizada desde una perspectiva institucional a partir de la definición de estilos de institucionalización, analizando los casos de Bogotá, Medellín, Cartagena y Cundinamarca entre los periodos 2008 y 2019.*

En esta modalidad de cooperación internacional impulsada desde los gobiernos subnacionales han intervenido diversos factores históricos, político-estratégicos y socioeconómicos del orden local, regional, nacional e internacional que han terminado configurando una narrativa alrededor de ella.

La integración de dos enfoques teóricos del nuevo institucionalismo, esto es, los postulados de la interdependencia compleja desde la vertiente de relaciones internacionales y, el institucionalismo para el análisis organizacional desde la vertiente sociológica, permite estudiar una parte de las dinámicas de la COD a nivel mundial.

Así, desde los postulados de la interdependencia, se destacan dos elementos clave para comprender la COD, sus tendencias y motivaciones: primero, la perspectiva de actor internacional, desde la cual se plantea el reconocimiento de nuevos actores en la política internacional más allá de los Estados y con ello, diversos mecanismos de relacionamiento exterior que fomentan la interdependencia y la cooperación internacional. Desde esta visión, diversos actores, dentro de los cuales están los gobiernos subnacionales, se vinculan en las relaciones internacionales ejerciendo grados de influencia en la política mundial. En este caso, los gobiernos subnacionales aún demuestran bajos niveles de influencia por lo que su presencia en las decisiones de política mundial parece diluirse y no tener un rol trascendental.

Esta perspectiva lleva a concluir, además, que los análisis sobre la presencia de los gobiernos subnacionales en las relaciones internacionales siguen vinculados prioritariamente a la política exterior del gobierno central y a la posición de estos gobiernos como actores estatales o no estatales. Sin embargo, más allá de estas consideraciones, resulta fundamental continuar impulsando el debate sobre las particularidades y características propias de sus acciones, desde las cuales se definan, entre otras cosas, los niveles de interacción entre estos actores, su capacidad de actuación,

sus motivaciones y los diversos mecanismos utilizados para incursionar en los asuntos internacionales y de cooperación.

En todo caso, lo que sí es claro es que, dentro del contexto de la interdependencia, la globalización, la integración regional y las estructuras constitucionales (reformas del Estado, procesos de democratización y descentralización), se convierten en factores explicativos de la presencia de estos gobiernos en los asuntos internacionales y su importancia política, económica y social. Por esa razón, la COD busca contribuir a los procesos de desarrollo local y responder a los desafíos de la globalización bajo estructuras que cada vez más la conciben dentro del conjunto de las modalidades para impulsar los asuntos internacionales de los gobiernos subnacionales.

Desde los postulados de la interdependencia, un segundo elemento plantea cómo las fuertes interacciones nacionales e internacionales llevan una nueva dimensión en la cual las instituciones importan (como reglas y organizaciones que operan dentro de marcos normativos) y se constituyen en espacios a través de los cuales se intenta promover la cooperación internacional para el “aparente” beneficio mutuo. La globalización y la interdependencia crean una superposición de reglas desde la cual las reglas y normas nacionales alteran los acuerdos internacionales y las organizaciones internacionales cambian las instituciones nacionales.

Así, desde la perspectiva de los regímenes internacionales, surgen organizaciones multilaterales que definen narrativas, reglas, normas y procedimientos que legitiman los procesos, conducen el accionar de los actores y terminan manejando su comportamiento en el escenario internacional. Tal es el caso del sistema internacional de CID surgido después de la Segunda Guerra Mundial que conformó estructuras de funcionamiento que, dentro del nuevo orden mundial liberal, impulsaba la ayuda entre países desarrollados y en desarrollo y creaba toda una serie de políticas y estrategias lideradas desde la OCDE, el BM, el FMI y el Sistema de Naciones Unidas.

Lo interesante de este contexto es que, ante la superposición de reglas nacionales e internacionales, estas instituciones terminan permeando e influyendo en los campos organizacionales al interior de los Estados tanto a nivel central como subnacional. Esta superposición también confirma la práctica tradicional de poder asimétrico en las relaciones internacionales en razón a que, el grado de

influencia de unos actores sobre otros, trae como consecuencia la definición de políticas y estrategias de cooperación a nivel mundial desde unos pocos.

De aquí se desprende una consideración fundamental: la COD surge en Europa como una modalidad para impulsar las acciones de cooperación de los gobiernos subnacionales y las OSC, que, a pesar de sus bondades declaradas (cercanía a la población, relaciones entre socios, liderazgo de estos gobiernos y de las OSC, entre otros) terminó trasladando el modelo clásico del CAD bajo narrativas paternalista de relaciones Norte-Sur y de financiación de proyectos, desde las cuales se alimenta la cadena de la ayuda con una fuerte intermediación de las ONG y una participación muy limitada de los gobiernos subnacionales quienes actúan como simples financiadores de proyectos.

Sin embargo, con la incursión de otras modalidades, instrumentos y modos de gestión en la CID, La COD empieza a desenvolverse no solo en la gobernanza de la CID y con ello sus políticas, estrategias e instrumentos, sino, además, como un mecanismo para promover los asuntos internacionales de los gobiernos subnacionales. En consecuencia, la COD asume diversas prácticas a partir de esquemas más horizontales y con mayor participación de los gobiernos subnacionales a nivel mundial que sobrepasan las relaciones Norte-Sur soportadas en financiación de proyectos y apuesta por canales complementarios de relacionamiento como la cooperación técnica para la transferencia de buenas prácticas y experiencias locales de desarrollo entre gobiernos subnacionales de Estados de igual o diferente nivel de desarrollo, la participación en redes internacionales de gobiernos locales, la inclusión de diversos temas para el desarrollo institucional, económico, social y empresarial, entre otros.

Así las cosas, la COD debe concebirse de manera más integral y abierta como *aquella modalidad de cooperación para el desarrollo promovida desde los gobiernos subnacionales (locales, regionales, provinciales, entre otros) que busca contribuir a los procesos desarrollo local y a los asuntos internacionales de estos gobiernos.*

Ahora bien, desde los postulados institucionalistas para el análisis organizacional y su vertiente sociológica, los gobiernos subnacionales, con el ánimo de vincularse a estas dinámicas internacionales, terminan por acogerse a las prácticas particulares de la cooperación internacional y conforman estructuras organizacionales para planear, organizar y legitimar sus actuaciones en

esta materia. Alrededor de estas estructuras se tejen visiones, discursos, procedimientos y diversas formulas que definen la manera de establecer relaciones de cooperación internacional.

Este contexto permite observar prácticas comunes e isomorfas que no solo responden a las estructuras institucionales y a los preceptos internacionales de la cooperación internacional sino, además, a las dinámicas propias de la administración pública al interior de los países.

En tal sentido, cuando se analizan los cuatro casos de estudio representativos de Colombia (Bogotá, ciudad capital), (Medellín, ciudad innovadora y de servicios), Cartagena (ciudad turística) y Cundinamarca (entidad territorial de nivel intermedio que agrupa varios municipios) y sus dinámicas en los periodos de gobierno 2008-2019, se pueden interpretar prácticas isomorfas entre si, desde dos enfoques: el primero, desde las similitudes en las prácticas institucionales de estos cuatro casos, a partir de la definición de variables de análisis para delimitar la configuración institucional de sus procesos de cooperación internacional; y, el segundo, desde las buenas prácticas que llevan a la imitación, la réplica y reproducción de modelos que pueden mejorar los procesos en esta materia. De allí, que las estructuras institucionales terminen por parecerse y continúen reproduciendo los discursos y narrativas de la cooperación internacional.

El primer enfoque demuestra que, para la comprensión de la COD desde una perspectiva institucional, se encontraron variables de análisis comunes, no solo interpretadas desde el abordaje teórico del nuevo institucionalismo, sino, además, desde las estructuras propias de administración y gestión pública subnacional en Colombia. Así, la institucionalización de la COD puede comprenderse desde el liderazgo, la voluntad política y las motivaciones de los gobernantes de turno, las estructuras institucionales que terminan generando procedimientos, reglas y normas, las políticas y estrategias y los tipos de interacción con actores internacional que definen las dinámicas y tendencias de este tipo de relaciones desde un gobierno subnacional.

En consecuencia, tras el análisis de los casos objeto de estudio, se pueden evidenciar cinco tendencias, similitudes y prácticas isomorfas:

En primer lugar, a lo largo de los tres periodos de gobierno estudiado, las cuatro entidades territoriales vincularon en sus planes de desarrollo la cooperación internacional de manera independiente o, como un componente de sus asuntos internacionales, lo que permite inferir la

apuesta por impulsar estos temas en la gestión pública mediante el instrumento más importante de la gestión pública que define los objetivos, metas, programas, proyectos e inversiones de cualquier gobierno.

Sin embargo, existe una influencia significativa en el liderazgo, la visión y la voluntad política de los gobernantes de turno que consecuentemente lleva a procesos discontinuos (Bogotá, Cartagena y Cundinamarca) o, a apuestas de internacionalización con mayores niveles de sostenibilidad a mediano y largo plazo (Medellín).

A su vez, la visión de los gobernantes plasmada en los planes de desarrollo, indica las motivaciones para impulsar la cooperación internacional que si bien, podría mostrar una tendencia a la diversificación en los tipos de relaciones, en algunos casos (como Cartagena) sigue primando un enfoque de financiación de proyectos desarticulado de una visión de internacionalización de la ciudad.

En segundo lugar, a pesar que los cuatro casos tienen estilos y características particulares en la institucionalización de su cooperación internacional desde las cuales se muestran experiencias con mayores capacidades técnicas y presupuestales (Bogotá y Medellín), una práctica recurrente señala que, los porcentajes de inversión destinados a los asuntos internacionales y de cooperación en los planes de desarrollo, no representan más del 1,5%, aproximadamente. Esto lleva a concluir que, si bien existe un interés generalizado, la cooperación internacional desde los gobiernos subnacionales en el país se concibe como un componente complementario de la gestión del desarrollo y la proyección internacional sin una evidente priorización presupuestal.

En tercer lugar, una práctica repetitiva en los cuatro casos señala cómo desde los campos organizacionales se ha replicado la moda de la cooperación internacional, diseñando estrategias y hojas de ruta complementarias a los planes de desarrollo. Sin embargo, la experiencia no demuestra de manera clara y concluyente si estas estrategias son realmente implementadas o tan solo se convierten en elementos legitimadores con los socios internacionales. Lo que si es evidente es que esta tendencia está ligada a las dinámicas de la COD y en general de la CID y su modelo tradicional desde la cual, los Estados y gobiernos subnacionales llamados “donantes” han optado durante

décadas por construir estrategias de cooperación internacional donde se resaltan las prioridades geográficas, sectoriales y transversales.

En general, los documentos programáticos indican la alineación con los mandatos internacionales e incluso nacionales, en especial, los relacionados con la agenda internacional de desarrollo, las directrices establecidas por el CAD de la OCDE y, con las políticas y estrategias del gobierno nacional.

En cuarto lugar, la tendencia a vincular y formalizar estructuras para el ejercicio de la cooperación internacional configura dinámicas institucionales en los casos objeto de estudio mediante reglas formales e informales, normas, procedimientos, creencias y valores que articulan la acción colectiva, que obedecen al contexto político-administrativo y socioeconómico territorial y por tanto, mantienen una influencia significativa del gobierno de turno, de acuerdo con sus intereses y visiones para impulsar los asuntos internacionales y de cooperación.

La dinámica descrita viene de la mano de otra práctica repetitiva y similar en los casos de estudio. Las cuatro entidades territoriales han vinculado nuevos campos profesionales (desde las relaciones internacionales, la ciencia política, la economía, entre otros) para ejercer las funciones propias de los espacios institucionales destinados a la cooperación internacional. Esto parece positivo en el sentido de superar la visión mercantilista de la cooperación y promover procesos de profesionalización.

Sin embargo, el hecho de vincular profesionales con perfiles apropiados para asumir estas funciones no significa que directamente exista un impacto sobre la gestión de la cooperación internacional. Por tanto, se requiere capacidad técnica y experticia para promover un verdadero proceso de transformación y de gestión innovadora de la cooperación internacional desde cualquier gobierno subnacional.

En quinto lugar, las dinámicas institucionales de la cooperación internacional terminan no solo vinculando un nuevo campo organizacional dentro de la gestión pública subnacional, sino, además, influyendo significativamente en los tipos de relacionamiento internacional de estos gobiernos. Así, Medellín se muestra como una ciudad más diversificada e innovadora y menos dependiente del gobierno nacional en esta materia, desde la cual se promueve un tipo de cooperación ligada a

una estrategia de internacionalización territorial; Cartagena, demuestra una mayor vinculación y alineación con los desarrollos del gobierno nacional y su agencia APC-Colombia y con un tipo de cooperación tradicional soportada en la financiación de proyectos; Bogotá y Cundinamarca, por su parte, dan cuenta del interés en diversificar su cooperación internacional pero con evidentes procesos discontinuos y de visión a mediano y largo plazo de sus procesos de internacionalización.

A partir de esta práctica institucional de los cuatro casos objeto de estudio, el segundo enfoque para analizar las prácticas isomorfas entre si y con ello, su imitación, réplica y reproducción, permite inferir que los estilos de institucionalización responden a dos contextos específicos: el primero, a las dinámicas propias de la gobernanza de la CID a nivel mundial en la cual el modelo tradicional ha tenido una fuerte influencia sobre la práctica en los gobiernos subnacionales. En este caso, el reto consiste en superar el imaginario creado en los gobiernos subnacionales en el cual la cooperación internacional se concibe como un simple instrumento para financiar proyectos de desarrollo, acorde con los intereses de los cooperantes.

De la misma manera, y considerando que desde el gobierno central la cooperación internacional no deja de ser un instrumento de política exterior de los Estados (en este caso de un país como Colombia), la definición estratégica de su cooperación viene ligada a las relaciones con los Estados desarrollados y organismos internacionales que tradicionalmente han otorgado AOD al país. Así entonces, los discursos y narrativas internacionales del CAD son apropiados por el gobierno central y a su vez, terminan permeando las estructuras institucionales de los gobiernos subnacionales.

El segundo contexto tiene una alta relación con las dinámicas político-administrativas de los gobiernos subnacionales que no solo se expresa a través del liderazgo y la visión de los gobernantes, sino, además, en la definición, formalización y sostenimiento de las estructuras administrativas para tales propósitos.

Quizás este sea uno de los componentes más importantes dentro de la comprensión institucional de la COD en los casos de estudio. En la medida en que los gobiernos subnacionales han definido formalmente un espacio dentro de la estructura administrativa (dirección, oficina, agencia, entre otros), estos gobiernos han empezado a configurar un campo organizacional alrededor del cual confluyen normas, procedimiento, equipos y modos de gestión que terminan permeando la cultura

organizacional y mezclando hábitos y prácticas formales e informales propios de cualquier administración pública subnacional. Este primer avance denota importantes niveles de sostenibilidad al proceso; sin embargo, mientras no exista cierto grado de gobernabilidad, visión y voluntad del gobernante junto a un equipo de trabajo conocedor de estos procesos, las estructuras institucionales se convertirán en espacios débiles y estáticos.

Como resultado del análisis del comportamiento institucional de la cooperación internacional en los casos objeto de estudio, esta investigación propone, mediante la ubicación espacial de estos casos, estilos institucionales entendidos como el conjunto de rasgos, particularidades, comportamientos, modos de organización y gestión que define la configuración institucional de la COD en los gobiernos subnacionales. Así entonces, a partir de las variables de análisis anteriormente descritas en los casos de estudio, los estilos no pretenden establecer niveles sino más bien características, fortalezas y debilidades, que pueden ser similares, diferentes, duplicadas, replicadas, compartidas y susceptibles de mejora desde cualquier gobierno subnacional:

- **Institucionalidad tipo AA:** este estilo representado por Bogotá y Medellín y ubicado en los cuadrantes superior derecho, demuestra importantes fortalezas en el liderazgo y voluntad política (especialmente para el caso de Medellín), fuertes estructuras organizacionales y de documentos programáticos, y tipos de interacción diversificados. En este estilo se busca entonces, consolidar procesos, promover la sostenibilidad y replicar las buenas prácticas.

- **Institucionalidad tipo BC:** este estilo representa la práctica del Departamento de Cundinamarca ubicado en los cuadrantes superior izquierdo e inferior derecho, respectivamente, desde los cuales se demuestra una tendencia conservadora al liderazgo y el interés para implementar iniciativas de cooperación internacional que materialicen lo consignado en sus documentos programáticos y que reflejen una visión de conjunto de sus asuntos internacionales. Esto se demuestra, además, en los tipos de interacción con actores internacionales y en un proceso lento de fortalecimiento de su estructura organizacional. De ahí que la apuesta desde este estilo sea la de fortalecer y promover su evolución institucional.

- **Institucionalidad tipo DC:** este estilo, representado por la ciudad de Cartagena de Indias, se ubica en el cuadrante inferior izquierdo e inferior derecho, respectivamente. Es un estilo permeado

y fuertemente influenciado por las dinámicas político-administrativas que ha decidido mantener el ejercicio de la cooperación internacional a través de un programa lo cual denota una baja sostenibilidad y una dependencia constante del mandatario de turno. Esta dinámica ha terminado influyendo considerablemente en las políticas y estrategias y en los tipos de interacción con actores internacionales. En este caso, se espera mejorar y aprender de las buenas prácticas.

- **Institucionalidad tipo DD:** este tipo no representa un estilo en si mismo. Tan solo se convierte en la ruta de inicio para cualquier proceso de planificación institucional de la cooperación internacional para lo cual, recoge fortalezas y lecciones aprendidas de los cuatro casos de estudios que pueden ser replicadas, imitadas y adaptadas a contextos específicos desde otros gobiernos subnacionales.

A partir del abordaje de la COD, el estudio responde la pregunta de investigación mediante la definición de los factores conceptuales y prácticos para comprender la institucionalización de la cooperación descentralizada en los gobiernos subnacionales de Bogotá, Medellín, Cartagena y Cundinamarca, así como las dinámicas similares e isomorfias que terminan definiendo la tendencia de sus relaciones de cooperación internacional.

Con base en lo anterior, se corrobora el supuesto general de trabajo en la cual se plantea que, “desde la óptica del isomorfismo institucional, la institucionalización de la cooperación internacional en los gobiernos subnacionales muestra prácticas similares y repetitivas determinadas por los patrones internacionales en la cooperación para el desarrollo y por las tendencias institucionales de cooperación en el país”. Por su parte, el supuesto subordinado en el cual se señala que, “este contexto de interdependencia ha condicionado fuertemente las relaciones de cooperación de los casos de estudio reflejadas a través de los flujos, actores, esquemas y modos de gestión”, se corrobora parcialmente en razón a que, si bien las relaciones de cooperación internacional de los gobiernos subnacionales objeto de estudio han venido de la mano de las dinámicas propias de la interdependencia y la globalización, existen otros factores influyentes vinculados con las dinámicas político-administrativas de las entidades territoriales objeto de estudio (liderazgo, voluntad y visión del gobierno de turno, capacidades técnicas de los equipos, entre otros), que han condicionado sus relaciones de cooperación internacional junto a la eficacia y eficiencia de las acciones.

La investigación ha buscado aportar desde la teoría y la práctica a una mayor comprensión de los procesos de institucionalización de la cooperación internacional en los gobiernos subnacionales. Así mismo, ha querido contribuir a la resolución de problemas con una mejora de la información disponible para la toma de decisiones, el direccionamiento y el empoderamiento de estos gobiernos en sus asuntos internacionales a través de la COD. Por lo tanto, se espera que se convierta no solo en una fuente de consulta para los procesos de cooperación de otras instancias de Colombia del orden subnacional y de otros países de América Latina sino, además, en una propuesta para la construcción de tipologías de COD.

Como cualquier investigación, la tesis se enfrentó a una serie de limitaciones que llevan a nuevas preguntas y líneas de investigación para abordar la COD. La principal limitación estuvo relacionada con la ausencia de información histórica consolidada en algunos casos de estudio, lo cual dificultó el análisis institucional de los procesos de su cooperación internacional. La baja cultura de la información y la rendición de cuentas a los ciudadanos en esta materia no permitió acceder a mayores informes, documentos y bases de datos de proyectos y demás iniciativas de COD desde algunas de las entidades territoriales. En el caso del sistema de información de APC-Colombia, fue necesario, además, revisar la información de los proyectos en razón a que su base de datos duplicaba constantemente los registros y no permitía tener una verdadera aproximación del comportamiento de los actores e instrumentos de cooperación en los casos objeto de estudio. Así mismo, este sistema resultó limitado debido a que solo reportaba los proyectos de cooperación reembolsable y no tenía en cuenta, en la mayoría de los casos, las iniciativas gestionadas directamente desde los gobiernos subnacionales.

Una segunda limitación estuvo relacionada con la literatura desde la cual se aborda el marco conceptual de la COD. Si bien existe un consenso en determinar que esta modalidad corresponde a las iniciativas de cooperación desde los gobiernos subnacionales, la reflexión relacionada con el alcance, los tipos de actores y relacionamientos de esta modalidad resulta aún escasa.

Estas consideraciones llevan a plantear futuras líneas y preguntas de investigación. En términos generales, resulta necesario seguir ahondando sobre las investigaciones teóricas alrededor de los estudios paradiplomáticos. Aunque desde la década de los ochenta surgió un marco conceptual y

explicativo sobre las relaciones internacionales de los gobiernos subnacionales, los abordajes teóricos continúan en fase de construcción. Ligado a esto, resulta interesante seguir avanzando en los estudios de caso que contemplen las diversas perspectivas, motivaciones y tipos de interacción que deciden emprender estos gobiernos desde diferentes regiones del mundo.

En materia de COD, parece conveniente ahondar en mayores reflexiones conceptuales para delimitar su objeto de estudio. Si bien esta modalidad surgió en la Unión Europea, es necesario superar el eurocentrismo junto al discurso clásico de la CID, de modo que los estudios teóricos y conceptuales se beneficien de las experiencias de los países del Sur.

Así mismo, desde los marcos institucionales y en el contexto práctico de esta modalidad, cabe preguntarse sobre las motivaciones actuales de otros gobiernos subnacionales en América Latina para promover la COD. Estudiar casos en la región desde las variables institucionales propuestas, sin duda, contribuirá a seguir ahondando en análisis comparativos, clasificaciones y tipologías que alimenten el debate y contribuyan con las políticas públicas y la toma de decisiones de estos gobiernos.

Por último, parece necesario profundizar en estudios que aborden el impacto de los proyectos y programas, sumado a propuestas académicas de seguimiento, monitoreo y medición de las iniciativas de COD sobre los procesos de desarrollo local.

En suma, existe un camino aún por recorrer para seguir fortaleciendo la construcción de conocimiento sobre la COD desde lo teórico, lo conceptual y los estudios de caso, que contribuya, además, a un mayor entendimiento desde los gobiernos subnacionales y a las políticas públicas desde el ámbito local y regional de esta modalidad de CID.

REFERENCIAS

- Acción Social. (2007). *Manual de acceso a la cooperación internacional de fuentes no oficiales*.
<http://media.utp.edu.co/planeacion/archivos/documentos-de-interes-de-g-p-i/992manualdeaccesoalacooperacio769nong.pdf>
- Acuerdo 01 de 2016 (2016, 25 de febrero). Concejo de Medellín. Gaceta Oficial N. 4362.
https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/astrea/docs/a_conmed_0001_2016.htm
- Acuerdo 257 de 2006. (2006, 30 de noviembre). Concejo de Bogotá. Registro Distrital 3662.
<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=22307>
- Acuerdo Distrital 210 de 30 de 2006. (2006, mayo 30). Concejo de Bogotá.
<https://bibliotecadigital.ccb.org.co/bitstream/handle/11520/13681/Acuerdo%2520210%2520de%25202006.pdf?sequence=1>
- Acuerdo 349 de 2008. (2008, 26 de diciembre). Concejo de Bogotá. Registro Distrital 4125.
<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=34286>
- Acuerdo 438 de 2010. (2010, mayo 28) Concejo de Bogotá.
<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=39789&dt=S>
- Acuerdo 26 de 2011. (2011, 2 de julio). Concejo de Medellín. Gaceta oficial N. 3878.
https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/astrea/docs/a_conmed_0026_2011.htm
- Acuerdo 73 de 2001. (2001, 20 de diciembre). Concejo de Medellín. Gaceta oficial N. 1603.
https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/astrea/docs/a_conmed_0073_2001.htm
- Acuerdo 744 de 2019. (2019, 03 de septiembre). Concejo de Bogotá.
https://www.secretariageneral.gov.co/sites/default/files/marco-legal/acuerdo_no_744_de_2019.pdf
- Acuto, M. (2013). City leadership in global governance. *Global governance*, 19(3), 481–498.
- Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y el Área Metropolitana [ACI-Medellín]. (s. f). Asociación de entidades públicas. Consultado el 10 de agosto de 2020.
<https://www.acimedellin.org/>

- Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y el Área Metropolitana [ACI-Medellín]. (2005). *Manual de Cooperación Internacional Descentralizada*. ACI Medellín. <https://acimedellin.org/wp-content/uploads/publicaciones/manual-de-cooperacion-2005.pdf>
- Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y el Área Metropolitana [ACI-Medellín]. (2007). *Manual de Cooperación Internacional Descentralizada*. ACI Medellín. <https://acimedellin.org/wp-content/uploads/2017/06/manual-de-cooperacion-2007.pdf>
- Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y el Área Metropolitana [ACI-Medellín]. (2011). *Informe de Gestión 2011*.
- Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y el Área Metropolitana [ACI-Medellín]. (2012). *Manual de Cooperación Internacional Descentralizada*. ACI Medellín. <https://acimedellin.org/wp-content/uploads/2017/06/Manual-de-cooperacion-2012.pdf>
- Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y el Área Metropolitana [ACI-Medellín]. (2014). *Revista Link, medio informativo de la ACI Medellín*. <https://acimedellin.org/wp-content/uploads/publicaciones/link-2014-es.pdf>
- Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y el Área Metropolitana [ACI-Medellín]. (2015). *Revista Link, medio informativo de la ACI Medellín*. <https://acimedellin.org/wp-content/uploads/publicaciones/revista-link-2015-2.pdf>
- Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y el Área Metropolitana [ACI-Medellín]. (2016). *Revista Link, medio informativo de la ACI Medellín*. <https://acimedellin.org/wp-content/uploads/publicaciones/revista-link-2016.pdf>
- Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y el Área Metropolitana [ACI-Medellín]. (2017a). *Revista Link, medio informativo de la ACI Medellín*. <https://acimedellin.org/wp-content/uploads/publicaciones/link-2017.pdf>
- Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y el Área Metropolitana [ACI-Medellín]. (2017b). *Relatorías y memorias del MedellínLab 2017*. <https://acimedellin.org/wp-content/uploads/publicaciones/memorias-medellinlab.pdf>
- Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y el Área Metropolitana [ACI-Medellín]. (2019). *Revista Link, medio informativo de la ACI Medellín*. <https://www.acimedellin.org/quienes-somos/#/1497562982108-207a33f6-6474>

- Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y el Área Metropolitana [ACI-Medellín]. (2020). Base de datos de oferta de cooperación entre 2012 y 2019.
- Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y el Área Metropolitana [ACI-Medellín]. (2020a). Acerca de ACI. <https://www.acimedellin.org/quienes-somos/#/1497562982108-207a33f6-6474>
- Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y el Área Metropolitana [ACI-Medellín]. (2020b). *Quiénes somos*. <https://www.acimedellin.org/quienes-somos/#/1497556199732-04bc4afb-e64b>
- Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y el Área Metropolitana [ACI-Medellín]. (2020c). Base de datos del equipo de trabajo de la ACI durante las tres administraciones de gobierno (2008-2011, 2012-2015, 2016-2019).
- Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y el Área Metropolitana [ACI-Medellín]. (2020d). Presupuesto asignado a la Agencia entre 2008 y 2019.
- Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y el Área Metropolitana [ACI-Medellín]. (2020e). Base de datos de los proyectos financiados entre 2008 y 2019 con recursos técnicos y financieros de cooperación internacional.
- Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y el Área Metropolitana [ACI-Medellín]. (2020f). Mapa de georeferenciación de hermanamiento de Medellín.
- Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y el Área Metropolitana [ACI-Medellín]. (2020g). *Oferta de cooperación*. <https://www.acimedellin.org/oferta-de-cooperacion/>
- Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia [APC-Colombia]. (2019). Estrategia Nacional de Cooperación Internacional ENCI 2019-2022. <https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/ENCI-2019-2022-Final.pdf>
- Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia [APC-Colombia]. (2019a). Hoja de Ruta de la Cooperación Internacional en Colombia 2015-2018. https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/hdr_vertical-baja.pdf
- Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia [APC-Colombia]. (2020, 7 de febrero). *Cooperación triangular*. <https://www.apccolombia.gov.co/seccion/cooperacion-triangular>.

- Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia [APC-Colombia] (2020a). *Cooperación Col Col*. <https://www.apccolombia.gov.co/cooperacion-col-col>
- Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia [APC-Colombia] (2020b). *Sistema de información Ciclope*. <http://portalservicios-apccolombia.gov.co/mapa1>
- Agencia Presidencial de Cooperación Internacional [APC-Colombia] e Invest in Cartagena y Bolívar (2018). *Memorando de entendimiento*.
- Aguilar, L. (2002). *Política pública: Una visión panorámica*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD.
- Aguirre, I. (2000). ¿Qué sentido tiene hablar de paradiplomacia? Una encuesta intertextual en torno a un neologismo polisémico. En F. Aldecoa & M. Keating. (Coord.). *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones* (pp. 203-235). Marcial Pons.
- Aguirre, I. (2013). Making Sense of Paradiplomacy? An intertextual enquiry about a concept in search of a definition. En F. Aldecoa & M. Keating. (Coord.). *Paradiplomacy in action: The foreign relations of subnational governments* (pp. 185-209). Routledge.
- Alcaldía de Medellín (2001). *Plan de Desarrollo 2001-2003, Medellín Competitiva*. https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/astrea/docs/a_conmed_0012_2001.htm
- Alcaldía de Medellín (2004). *Plan de Desarrollo 2004-2007, Medellín, compromiso de toda la ciudadanía*. https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_0_0/Shared%20Content/pdf%20codigo%20buen%20comienzo/Texto%20Completo%20Acuerdo%20Plan.pdf
- Alcaldía de Medellín (2008). *Plan de Desarrollo 2008-2011, Medellín Es Solidaria y Competitiva*. <https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpcontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Plan%20de%20Desarrollo/Secciones/Publicaciones/Documentos/Gaceta%20Oficial%20Plan%20de%20Desarrollo.pdf>
- Alcaldía de Medellín (2012). *Plan de Desarrollo 2012-2015, Medellín un hogar para la vida*. https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpcontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Plan%20de%20Desarrollo/Secciones/Publicaciones/Documentos/PlaDesarrollo2012-2015/Plan%20de%20Desarrollo_baja.pdf

- Alcaldía de Medellín (2016). *Plan de Desarrollo 2016-2019, Medellín cuenta con voz*. https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_17/Publicaciones/Shared%20Content/Documentos/2016/Proyecto%20de%20Acuerdo%20Plan%20de%20Desarrollo.pdf
- Alcaldía de Medellín (2020). *Metadata*. <http://medata.gov.co/medell%C3%ADn-en-cifras/pobreza-multidimensional-en-medell%C3%ADn>
- Alcaldía de Medellín & Banco Interamericano de Desarrollo [BID]. (2011). *Medellín transformación de una ciudad*. <https://acimedellin.org/wp-content/uploads/publicaciones/libro-transformacion-de-ciudad.pdf>
- Alcaldía Distrital de Cartagena de Indias (2005). Plan de Desarrollo 2005-2007. Cartagena Como Siempre Nuestro Compromiso.
- Alcaldía Distrital de Cartagena de Indias (2008). Plan de desarrollo Distrital 2008-2011 Por una sola Cartagena. http://bolivar.sena.edu.co/documentos/plan_desarrollo_distrital.pdf
- Alcaldía Distrital de Cartagena de Indias (2010). Programa de Cooperación Internacional – Adscrito a la Secretaría General. Documento de trabajo.
- Alcaldía Distrital de Cartagena de Indias (2012). Plan de Desarrollo 2012-2015. En Cartagena hay campo para todos y todas. http://www.funcicar.org/archivo/sites/default/files/archivos/documento_plan_de_desarrollo_de_cartagena_con_anexos.pdf
- Alcaldía Distrital de Cartagena de Indias (2013c). Documentación de buenas prácticas en responsabilidad social empresarial por sectores productivos de Bolívar.
- Alcaldía Distrital de Cartagena de Indias (2013b). Plan de Desarrollo 2013-2015. Ahora sí Cartagena. http://servicios.cartagena.gov.co/PlanDesarrollo2013/Documentos/PLANDEDESARROLLO_AHORASiFinal.pdf
- Alcaldía Distrital de Cartagena de Indias (2014). Guía general para la presentación de solicitudes de recursos de contrapartida local para la ejecución de proyectos de cooperación internacional y/o responsabilidad social.

- Alcaldía Distrital de Cartagena de Indias (2016). Plan de Desarrollo 2016-2019. Primero la gente. https://www.cartagena.gov.co/Documentos/2016/Transparencia_y_aip/Plan_de_Developmento/2016/ACUERDO-006-2016-PLAN-DE-DESARROLLO.pdf
- Alcaldía Distrital de Cartagena de Indias (2020). *Organigrama*. <https://www.cartagena.gov.co/Documentos/2017/Menctg/organi.pdf>
- Alcaldía Distrital de Cartagena de Indias, Programa de Cooperación Internacional (PCI) & Universidad San Buenaventura (2013a). Documentación de la experiencia del Programa de Cooperación internacional del Distrito de Cartagena. Documento de trabajo.
- Alcaldía Distrital de Cartagena de Indias & Universidad San Buenaventura (2013). Manual de acceso a la Cooperación del Distrito.
- Alcaldía Mayor de Bogotá (2008). *Plan de Desarrollo 2008-2011, Bogotá Positiva: para vivir mejor*. http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/2008_2012_bogotapositiva_c_informefinal_a_balancedegeneral.pdf
- Alcaldía Mayor de Bogotá (2009). *Manual de Alianzas Público–Privadas en el marco de la Responsabilidad Social*. <https://www.catedrarses.com.do/Portals/0/Documentos/CRSES/Manual%20de%20alianzas%20p%C3%ABlico-privadas%20para%20el%20distrito%20capital,%20en%20el%20marco%20de%20la%20Responsabilidad%20Social.pdf>
- Alcaldía Mayor de Bogotá (2012). *Plan de Desarrollo 2012-2015, Bogotá Humana*. http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/documentos/2012_2016_Bogota_Humana_Plan_Acuerdo489_2012.pdf
- Alcaldía Mayor de Bogotá (2016a). *Informe de gestión y resultados de la Secretaría General 2016*. https://secretariageneral.gov.co/sites/default/files/planeacion/cbn-109_informe_de_gestion_y_resultados_2016.pdf
- Alcaldía Mayor de Bogotá (2016). *Plan de Desarrollo 2016-2019, Bogotá Mejor Para Todos*. http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/20160429_proyecto_pdd.pdf

- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2018). Programa de Buenas Prácticas Bogotá aprende. *Portafolio*. <https://www.portafolio.co/negocios/bogota-propone-buenas-practicas-para-gestionar-emprendimientos-510534>
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2019). *Manual de uso de marca ciudad Bogotá*. https://bogota.gov.co/sites/default/files/inline-files/manual-de-marca-ciudad-bogota-enviado-con-circular1502_compressed.pdf
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2020). *Todo lo que debes saber de Bogotá en 2020*. <https://bogota.gov.co/mi-ciudad/turismo/informacion-de-bogota-en-2020>
- Alianza Euro Latinoamericana de Cooperación entre Ciudades [AL-LAS]. (s. f.). Red de ciudades. Consultado el 10 de agosto de 2020. <https://proyectoallas.net/about/>
- Alonso, J. A. (2010). *Ayuda, calidad institucional e imposición: Algunos desafíos para el sistema de cooperación internacional*. Unión Europea.
- Álvarez, M., Luna, M. & Oddone, N. (2019). *América Latina Global. Estudios regionales sobre paradiplomacia*. Editorial de la Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- Área metropolitana Valle de Aburrá [Metropol]. (2020) ¿quiénes somos? <https://www.metropol.gov.co/area/Paginas/somos/quienes-somos.aspx>
- Asamblea Departamental de Cundinamarca (2020). *Funciones y deberes*. <http://www.asamblea-cundinamarca.gov.co/tema/asamblea>
- Asociación Internacional de Ciudades Educadoras [AICE]. (s. f.). Asociación sin ánimo de lucro. Consultado el 10 de agosto de 2020. <https://www.edcities.org/>
- Ayllón, B. (2014). La gobernanza de la cooperación y el rol de las organizaciones de la sociedad civil en la cooperación sur –sur. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, 1(2), 57-89.
- Badia, F. & Coll, C. (Eds.). (2013). *The debate on decentralized cooperation: aid effectiveness after 2015. Perspectives from Spain*. CIDOB.
- Batista, S. & Evangelista, A. C. (2009). Cooperación descentralizada: apuntes sobre el caso brasileño. *Observatorio de Cooperación Internacional*, 254–271.
- Banco Interamericano de Desarrollo [BID]. ONU-Hábitat & Alcaldía de Medellín. (2011). *Laboratorio Medellín: Catálogo de diez prácticas vivas*. Mesa Editores.
- Blondel, J. (1987). *Political leadership: Toward a general analysis*. London: Sage.

- Boisier, S. (2003). Globalización, geografía política y fronteras. *Anales de geografía de la Universidad Complutense*, 23, 21-39.
- Burns, J. M. G. (1978). *Leadership*. New York: Harper & Row.
- Burns, T. & Stalker, G. M. (1961). *The management of innovation*. Oxford University Press.
- C40 cities. (s. f.). Red de megaciudades. Consultado el 10 de agosto de 2020. <https://www.c40.org/>
- Calvento, M. & Carcedo, J. F. (2016). El índice de participación internacional y la trayectoria internacional de los municipios intermedios. En: M. Calvento y J. F. Carcedo. (Eds.). *Gestión y Política Internacional Subnacional: El caso de los Municipios del Interior de la Provincia de Buenos Aires* (pp. 71-97). Editorial CEIPIL-ANPCyT.
- Calvento, M., Lorenzo, N. & Herrero, M. (2014). Análisis teórico-empírico de la gestión internacional de los actores subnacionales: una propuesta de abordaje para las ciudades intermedias. *CONfines de relaciones internacionales y ciencia política*, 10(20), 35-58.
- Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia. (2020). *Inicio*. <https://www.camaramedellin.com.co/>
- Cartagena cómo vamos (2020). *Inicio*. <http://www.cartagenacomovamos.org/nuevo/>
- Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano [CIDEU]. (s. f.). Red de ciudades iberoamericanas. Consultado el 10 de agosto de 2020. <https://www.cideu.org/>
- Cities for mobility. (s. f.). Red de ciudades. Consultado el 10 de agosto de 2020. <https://www.cities-for-mobility.net/about/cities-for-mobility/>
- Comisión Europea. (1989). *Cuarto Convenio ACP-CEE (1989)*. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* N° L 229/ 3. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/5fc60e77-0b35-4b68-88bf-de7b2cf8edd4/language-es>
- Comisión Europea. (1992). *Decentralized Cooperation. Objectives and Methods*. [http://aei.pitt.edu/38926/1/COM_\(96\)_70_final.pdf](http://aei.pitt.edu/38926/1/COM_(96)_70_final.pdf)
- Comisión Europea. (1998). *Reglamento (CE) No 1659/98 del Consejo de 17 de julio de 1998 sobre la cooperación descentralizada (1998)*. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* L 213/6 del 30 de julio. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A31998R1659>
- Comisión Europea. (2000). *Acuerdo de Asociación entre los Estados de África, del Caribe y del Pacífico, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por la otra, firmado*

en Cotonú el 23 de junio de 2000. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas L 317 del 15 de diciembre.* <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A22000A1215%2801%29>

Comisión Europea. (2008). *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Autoridades locales: Agentes del desarrollo* (2008). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52008DC0626>

Comisión Europea. (2017). *Nuevo Consenso Europeo En Materia De Desarrollo «Nuestro Mundo, Nuestra Dignidad, Nuestro Futuro»* *Diario Oficial de las Comunidades Europeas N° C 210/1.* <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/ca80bb57-6778-11e7-b2f2-01aa75ed71a1/language-es/format-PDF/source-185181082>

Comité de Ayuda al Desarrollo [CAD]. (2004). *Lessons Learned on Donor Support to Decentralisation and Local Governance.* <https://www.oecd.org/dac/evaluation/30395116.pdf>

Comité de Ayuda al Desarrollo [CAD]. (2011, del 29 al 1 de diciembre). *Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo [foro]. 4° Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, Busan, Corea,* <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/49650200.pdf>.

Comité de Ayuda al Desarrollo [CAD]. (2014). *Alianza global para la cooperación eficaz al desarrollo. Comunicado de la Reunión de Alto Nivel de México.* https://effectivecooperation.org/wp-content/uploads/2014/07/SPA_Final-ConsensusMexicoHLMCommunique.pdf

Comité de Ayuda al Desarrollo [CAD]. (2016). *Alianza global para la cooperación eficaz al desarrollo. Nairobi Outcome Document.* <https://effectivecooperation.org/wpcontent/uploads/2016/12/OutcomeDocumentEnglish.pdf>

Comunidad Autónoma de Madrid. (1999, 13 de mayo). *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid,* (112). https://www.bocm.es/boletin/CM_Boletin_BOBCM/1999/05/13/11200.pdf

Concejo de Medellín (2002). *Acta privada de asamblea constitutiva de una Agencia para la Cooperación Internacional de Medellín-ACI.* (2002, 19 de junio). Concejo de Medellín. *Gaceta oficial* N. 171S. <https://www.acimedellin.org/wp-content/uploads/2020/06/acta-de-constitucion.pdf>

- Constitución política de Colombia. (1991). Gaceta constitucional n.º 116.
http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html
- Contaduría General de la Nación (2020). *Categorización de Departamentos, distritos y municipios. Histórico hasta vigencia 2020*. <https://www.contaduria.gov.co/categorizacion-de-departamentos-distritos-y-municipios>
- Contraloría General de la República. (2008). *Política de saneamiento fiscal y financiero de los entes territoriales*.
<https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/452108/Pol%C3%ADtica+de+saneamiento+fiscal+y+financiero+de+los+entes+territoriales.pdf/9b5a47f7-93d0-4f31-824a-022f070baac8?version=1.0>
- Cornago, N. (1999). Diplomacy and paradiplomacy in the redefinition of international security: Dimensions of conflict and co-operation, *Regional & Federal Studies*, 9(1), 40-57.
- Cornago, N. (2010). La descentralización como elemento de innovación diplomática: aproximación a sus causas estructurales y lógicas de acción. En L. Maira. (Ed.). *La política internacional subnacional en América Latina* (pp. 107-134). Libros del Zorzal.
- De la Fuente, R. (2010). (coord.). *Los nuevos actores en la cooperación internacional. El papel de los gobiernos locales y regionales*. Editorial la Catarata-IUDC.
- De la Fuente, R. (2019). *Alianzas locales para los retos globales*. Gobierno del Distrito Federal de México.
- Decreto 0008 (2013). Gobernación de Cundinamarca. Diario Oficial 15062.
- Decreto 0021 (2013). Gobernación de Cundinamarca. Diario Oficial 15062.
- Decreto 02184 (1998, 30 de septiembre). Gobernación de Cundinamarca.
- Decreto 1343 de 2014. (2014, 28 de octubre). Alcaldía Distrital de Cartagena de Indias.
- Decreto 163 de 2008. (2008, 11 de junio). Alcaldía Mayor de Bogotá. Registro distrital 3997.
http://190.25.230.149/Documents/Conceptos%20y%20Normatividad/DECRETO_163%20DE%202008.pdf
- Decreto 1942 de 2003. (2003, 11 de julio). Presidencia de la República de Colombia. Diario oficial N. 45252. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1374106>

- Decreto 2106 de 2019. (2019, 22 de noviembre). Presidencia de la República de Colombia. Diario oficial N. 51145. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_2106_2019.html
- Decreto 2360 de 2019 (2019, 26 de diciembre). Presidencia de la República de Colombia. <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%202360%20%20DEL%2026%20DICIEMBRE%20DE%202019.pdf>
- Decreto 2410 de 1989. (1989, 20 de octubre). Presidencia de la República de Colombia. Diario oficial N. 39032. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1768325>
- Decreto 2807 de 1997. (1997, 20 de noviembre). Presidencia de la República de Colombia. Diario oficial N. 43185. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1492264>
- Decreto 4152 de 2011. (2011, 3 de noviembre). Presidencia de la República de Colombia. Diario oficial N. 48242. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1542707>
- Decreto 101 de 2010. (2010, 11 de marzo). Alcaldía Mayor de Bogotá. <http://www.gobiernobogota.gov.co/sgdapp/sites/default/files/normograma/Decreto%20101%20de%202010.pdf>
- Decreto 425 de 2016. (2016, 3 de octubre). Alcaldía Mayor de Bogotá. Registro Distrital 5927. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=67103>
- Decreto 545. (2016, 29 de diciembre). Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría Jurídica Distrital. <https://bogota.gov.co/sites/default/files/art/dc545.pdf>
- Decreto 550. (2006, 29 de diciembre). Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría Jurídica Distrital. <https://bogota.gov.co/sites/default/files/art/dc550.pdf>
- Decreto 552. (2006, 29 de diciembre). Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría Jurídica Distrital. <https://bogota.gov.co/sites/default/files/art/dc552.pdf>
- Decreto Ley 1421 de 1993 (1993, 21 de julio). Presidencia de la República de Colombia. Diario oficial N. 50498. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_1421_1993.html
- Decreto Ordenanza 0265 (2016, 16 de septiembre). Gobernación de Cundinamarca. http://www.cundinamarca.gov.co/Home/Gobernacion.gc/asgobervaloresobjetivosyfunciones/cgober_objetivosyfunciones
- Decreto Ordenanza 00260 (2008, 15 de octubre). Gobernación de Cundinamarca.

- Decreto Ordenanza 437. (2020, 25 de septiembre). Gobernación de Cundinamarca. http://cundinet.cundinamarca.gov.co/portal/Fpublica/DECRETO_437_%2025_SEPTIEMBR_E_2020.PDF
- Del Huerto, M. (2005). Análisis de la cooperación descentralizada Local. Aportes para la construcción de un marco de referencia conceptual en el espacio de las relaciones Unión Europea-América Latina. En *Anuario de la cooperación descentralizada 2005* (pp. 44-63). Observatorio de cooperación descentralizada Unión Europea- América Latina. http://observ-ocd.org/sites/observ-ocd.org/files/publicacion/docs/233_25_2.pdf.
- Del Huerto, M. (2010). Fundamentos políticos para la construcción de políticas públicas de cooperación descentralizada en América Latina. En *Colección de Estudios de Investigación N° 5*. Observatorio de cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina.
- Departamento Administrativo de la Función Pública [DAFP]. (2020). *Rendición de cuentas, un derecho de la ciudadanía*. https://www.funcionpublica.gov.co/preguntas-frecuentes/-/asset_publisher/sqxafjubsrEu/content/rendicion-de-cuentas-un-derecho-de-la-ciudadania/28585938
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2019a). *Boletín Técnico de Pobreza Monetaria en Colombia 2018*. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2018/bt_pobreza_monetaria_18.pdf
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2019b). *Boletín Técnico de Pobreza Multidimensional Departamental 2018. Pobreza Multidimensional Bogotá D.C.* https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2018/Region_bt_pobreza_multidimensional_18_bogota.pdf
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2020a). *Geovisor de Consulta de Codificación de la Divipola (Geoportal)*. <https://geoportal.dane.gov.co/geovisores/territorio/consulta-divipola-division-politico-administrativa-de-colombia/>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2020b). *Proyecciones de población calculadas con base en los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda -CNPV-*

2018. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE] (2020c). *Visor de resultados Mercado Laboral. Gran Encuesta Integrada de Hogares*. <https://sitios.dane.gov.co/visor-geih/#/visor>

Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD) (Ed.). (2005). *Plan de desarrollo económico, social y de obras públicas Bogotá D.C. 2004-2008. Bogotá sin indiferencia. Un compromiso social contra la pobreza y la exclusión*”. <http://www.sdp.gov.co/gestion-a-la-inversion/planes-de-desarrollo-y-fortalecimiento-local/planes-de-desarrollo-local/bogota-sin-indiferencia>

Departamento Administrativo de la Presidencia de la República [DAPRE]. (2020). *Mecanismos de Rendición de Cuentas*. <https://dapre.presidencia.gov.co/dapre/rendicion-de-cuentas/rendicion-cuentas>

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2018). *Medición de Desempeño Municipal MDM. Informe de resultados: MDM 2018*. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/MDM/2018/Informe%20de%20resultados_MDM_2018.pdf

Departamento Nacional de Planeación [DNP] (2020a). *Terridata DNP, finanzas públicas Bogotá*. <https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/perfiles/11001>

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2020b). *Terridata DNP, Finanzas públicas Medellín*. <https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/perfiles/05001>

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2020c). *Terridata DNP, Finanzas públicas Cartagena*. <https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/perfiles/13001>

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2020d). *Terridata DNP, Fichas y tableros. Cundinamarca*. <https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/perfiles/25000>

Díaz, A. (2008). *La cooperación oficial descentralizada. Cambio y resistencia en las relaciones internacionales contemporáneas*. Catarata.

Díaz, M. (Coord.) (2011a). *La Cooperación Internacional para el Desarrollo. Una Política Pública de construcción de social de capacidades desde Medellín para la Región*.

<https://acimedellin.org/wp-content/uploads/2017/06/politica-publica-de-cooperacion-medellin.pdf>

- Díaz, M. (2011b). *La Cooperación Internacional para el Desarrollo. Una Política Pública de construcción de social de capacidades desde Medellín para la Región*. Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina
- DiMaggio, P. & Powell, W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147-160.
- DiMaggio, P. & Powell, W. (1999). Retorno a la jaula de hierro: el isomorfismo institucional y la racionalidad colectiva en los campos organizacionales. En P. DiMaggio & W. Powell. (Comps.). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional* (pp.104-125). Fondo de Cultura Económica.
- Directiva Presidencial No. 2 (2012, 28 de febrero). Presidencia de la República de Colombia. Diario oficial N. 48357. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=DirectivasP/30021332>
- Domínguez, R. (2019). Desafíos y dilemas de los gobiernos locales latinoamericanos en el sistema de cooperación internacional. En *Memorias de las II Jornadas del Centro de Relaciones Internacionales*. IAEN.
- Domínguez, R. (2020). Desafíos y dilemas de los gobiernos locales latinoamericanos en el sistema de cooperación internacional. En I. Giunta y S. Caria (Coord.). *Cooperación internacional, nuevos actores e instrumentos: perspectivas contemporáneas* (pp.25-61). Editorial IAEN.
- Douxchamps, F. (Coord.). (1996). *Decentralized cooperation: A new european approach at the service of participatory development*. COTA asbl.
- Duchacek, I. (1984). The international dimension of subnational self-government. *Publius the Journal of Federalism*. 14(4): 5-31. <https://academic.oup.com/publius/article/14/4/5/1894236>
- Duchacek, I. (1986). *The territorial dimension of politics: within, among, and across nations*. Routledge.
- Duchacek, I. (1990). Perforated sovereignties: towards a typology of new actors in international relations. En J. Michelmann & P. Soldatos. (Coords.). *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*. (pp. 1-33). Oxford University Press.

- Elgie, Robert. 1995. *Political leadership in Liberal Democracies*. Hampshire: McMillan.
- Espinosa, E. (2015). El nuevo institucionalismo: ¿hacia un nuevo paradigma? *Estudios Políticos*. (34), 117-137. <https://doi.org/10.1016/j.espol.2014.11.001>
- Farrell, H. & Newman, A. (2014) Domestic institutions beyond the Nation-State: Charting the new interdependence approach. *World Politics*, 66(2), 331-363. <https://doi.org/10.1017/S0043887114000057>
- Farrell, H. & Newman, A. (2016). The new interdependence approach: theoretical development and empirical demonstration. *Review of International Political Economy*, 23(5), 713-736.
- Fejerskov, A. (2016). Understanding the nature of change: how institutional perspectives can in-form contemporary studies of development cooperation. *Journal Third World Quarterly*, 37(12). 2176-2191. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01436597.2016.1159128>
- Fernández, A. (2007). *Lecciones y experiencias del Programa Urb-AL. La contribución de las políticas locales y regionales a la cohesión social y territorial. Principales ejes de la cooperación descentralizada Pública UE – AL*. Comisión Europea. http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/urbal/documents/publications/rosario2007_presentacion_oed_barcelona_es.pdf.
- Fernández, A. (2009). Revisión de los fundamentos de la cooperación. *Análisis de la cooperación descentralizada*, pp. 15-34.
- Fernández, A. (2017). *Shaping a new generation*. Conference of Peripheral Maritime Regions (CPMR) & PLATAFORMA. <https://cpmr.org/wpdm-package/cpmrplataforma-study-shaping-a-new-generation-of-decentralised-cooperation-for-enhanced-effectiveness-and-accountability/?wpdmdl=15687&refresh=5fbbd3a894cbd1606144936&ind=1512992269841>
- Fernández, A. & Del Huerto, M. (2016). *Los gobiernos locales en la agenda internacional: ¿actores o espectadores?* Gobierno del Distrito Federal de México.
- Franco, D. & Muñoz, S (2012). *Cooperación internacional y Coordinación en el territorio. La construcción social de una agenda estratégica de cooperación internacional para el desarrollo en Antioquia, Colombia*. Universidad de Antioquia - CIDEAL.
- Fundación Dom Cabral & Prefeitura de Belo Horizonte (2015). *Acción internacional para una ciudad sustentable, Tendencias, actores y buenas prácticas*. Gobierno del Distrito Federal de México.

- Galtung, J. (1966). *Teoría y métodos de la investigación social*. Eudeba.
- Garzón, V. & Bernal, E. (2014). *Dialogar para internacionalizar la ciudad, guía para realizar diálogos multiactor sobre acción exterior de los gobiernos locales*. Gobierno del Distrito Federal de México.
- Global taskforce of local and regional governments (2016). Guía para la localización de los ODS: implementación y monitoreo subnacional [Asamblea] 2nd World Assembly towards HABITAT III, Montevideo, Uruguay. <https://ods.gub.uy/images/GUIA-GLOBAL-TASKFORCE---ODS-Subnacional-1.pdf>
- Gobernación de Cundinamarca (2008). Plan de Desarrollo Departamental 2008 – 2012 Cundinamarca Corazón de Colombia. Ordenanza 009 del 30 de mayo de 2008. <https://isfcolombia.uniandes.edu.co/images/documentos/plandepartamentaldedesarrollo2008-2012.pdf>
- Gobernación de Cundinamarca (2011). Informe de Gestión 2008-2011 Cundinamarca Corazón de Colombia. <http://www.cundinamarca.gov.co/wcm/connect/cd0d345a-4e9c-4448-96d0-c9e8a6bafa23/4.+Informe+Gesti%C3%B3n+Andr%C3%A9s+Gonz%C3%A1lez+2012.pdf?MOD=AJPERES&CVID=k7NB8I>.
- Gobernación de Cundinamarca (2012). Plan de Desarrollo Departamental 2012-2016 Cundinamarca Calidad de Vida. Ordenanza 128 de 2012. <http://www.cundinamarca.gov.co/wcm/connect/1869a0fd-b09a-45d1-ad86-d92c0d91bd6a/INFORME+DE+GESTION+2015+SSC.pdf?MOD=AJPERES&CVID=I8y3XRp>
- Gobernación de Cundinamarca (2013). Informe de Gestión 2013. Secretaría de Cooperación y Enlace Institucional. http://www.cundinamarca.gov.co/wcm/connect/5685b242-9e0e-45ba-a4a1-8c8e0c5e155f/Informe+de+Gesti%C3%B3n+2013_SECRETAR%C3%8DA+DE+COOPERACI%C3%93N+Y+ENLACE+INSTITUCIONAL.pdf?MOD=AJPERES&CVID=kPyRWz6
- Gobernación de Cundinamarca (2014). Informe de Gestión 2014. Secretaría de Cooperación y Enlace Institucional. http://www.cundinamarca.gov.co/wcm/connect/8944fb0d-c75a-4ada-a65a-47f3c48195da/INFORME+DE+GESTION+2014_Secretar%C3%ADa+de+Cooperaci%C3%B3n+y+Enlace+Institucional.pdf?MOD=AJPERES&CVID=kInoW9J

Gobernación de Cundinamarca (2015). Informe de Gestión 2012-2015. Secretaría de Cooperación y Enlace Institucional.

Gobernación de Cundinamarca (2016). Plan de Desarrollo Departamental 2016 – 2020 Unidos Podemos Más. Ordenanza 006 de 2016 del 25 de mayo.
<http://www.cundinamarca.gov.co/wcm/connect/2a9dd7d1-d693-414a-94cd-37fe5f901e7d/PLAN+DE+DESARROLLO+VERSION+FINAL.pdf?MOD=AJPERES&CVID=IDIW39U>

Gobernación de Cundinamarca (2017b). *Estrategia de Cooperación Internacional y Gestión de Alianzas con el Sector Público y el Sector.*
http://www.cundinamarca.gov.co/wcm/connect/8f90c9c0-03e5-426f-834f-49f1b8880d69/ESTRATEGIA+DE+COOPERACION+C3%93N+GDC_Estrategia+Cooperacion+LIBRO_V06.pdf?MOD=AJPERES&CVID=mJDls0x&CVID=mJDls0x&CVID=mJDls0x

Gobernación de Cundinamarca (2017a). *Se reactiva el Comité Departamental de Cooperación.*
<http://www.cundinamarca.gov.co/Home/SecretariasEntidades.gc/Secretariadecooperacion/SecCooperEnlaceInsDespliegue/asgaleriadenoticias/asmenugaleriadenoticias/cmengaleriadenoticiasrepositorio>

Gobernación de Cundinamarca (2019). Informe de Gestión 2016-2019 Secretaría de Cooperación y Enlace Institucional.

Gobernación de Cundinamarca (2020b). *Contratación 2018-2019 Secretaría de Cooperación y Enlace Institucional.*
http://www.cundinamarca.gov.co/Home/Gobernacion.gc/asgober_estructuraorganica/cgober_estructuraorganicacontenido1

Gobernación de Cundinamarca (2020b). *Contratación 2018-2019 Secretaría de Cooperación y Enlace Institucional.*
http://www.cundinamarca.gov.co/Home/SecretariasEntidades.gc/Secretariadecooperacion/SecCooperEnlaceInsDespliegue/asdocumentacion_contenidos/contratacion+2019

- Gobierno de Ciudad de México (2013). *Marco legal e institucional para la acción internacional de las ciudades: Diagnóstico y prospectiva euro-latinoamericana*. Cuadernos para la Internacionalización de las Ciudades, número 1 Ciudad de México: CGAIX.
- Gobierno de Ciudad de México (2017). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.
- Gobierno de Ciudad de México (2019). *Estrategia de Acción Internacional de la Ciudad de México 2019-2024*. <https://www.cgaai.cdmx.gob.mx/storage/app/media/presentacion-ciudad-mexico-ciudad-global.pdf> 2020
- Gobiernos Locales por la Sustentabilidad [ICLEI]. (s. f.). Red global. Consultado el 10 de agosto de 2020. <http://sams.iclei.org/es/quienes-somos.html>
- Gómez, M. & Sanahuja, J.A. (1999). *El Sistema Internacional de Cooperación al Desarrollo*. CIDEAL.
- González, L., Campano, M., Maragall, A. & Ormsby, P. (2015). *Acción internacional para una ciudad incluyente*. Gobierno del Distrito Federal de México.
- Graham, A. (1971). *La esencia de la decisión: análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba*. Grupo editorial Latinoamericano.
- Grandas, D. (2010). Los problemas frecuentes de la cooperación de las comunidades autónomas en Colombia. En R. De la Fuente. (coord.). *Los nuevos actores en la cooperación internacional. El papel de los Gobiernos locales y regionales* (pp. 211-220). Editorial la Catarata-IUDC.
- Grandas, D. (2012). Elementos de reflexión para mejorar la práctica de la cooperación oficial descentralizada en los municipios colombianos. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 7(1), 75-95.
- Grandas, D. (2019). La cooperación descentralizada y las estructuras institucionales para la internacionalización de los gobiernos no centrales: Los casos de Bogotá y Ciudad de México. *Estudos Internacionais: Revista De relações Internacionais Da PUC Minas*, 7(2). 58-84. <https://doi.org/10.5752/P.2317-773X.2019v7.n2.p58-84>
- Grandas, D. & Prado, J. P. (2017). La cooperación internacional descentralizada en Colombia. Un análisis institucionalista sobre el departamento de Cundinamarca. *Revista Oasis*, (25), 159-186. <https://doi.org/10.18601/16577558.n25.10>

- Grasa, R. & Sánchez, J. C. (2013). Acción internacional y en red de los gobiernos locales: el caso de la ayuda para el desarrollo. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (104), 83-105.
- Greater Medellin Convention & Visitors Bureau. (s. f.). Fundación privada sin ánimo de lucro. Consultado el 10 de agosto de 2020. <http://bureaumedellin.com/greater/>
- DHafteck, P. (2003). *An introduction to decentralized cooperation: Definitions, origins and conceptual mapping*. *Public Administration and Development*, 23(4), 333- 345. <https://doi.org/10.1002/pad.286>
- Hall, P. & Taylor, R. (1996). Political Science and the three new institutionalisms. *Political Studies*, 44(5), 936-957. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x>
- Hannan, M. & Freeman, J. (1977). The Population Ecology of Organizations. *American Journal of Sociology*, 82(5), 929-964. www.jstor.org/stable/2777807
- Haus, M. & Sweeting, D. (2006). Local Democracy and Political Leadership: Drawing a Map. *Political Studies*, 54(2), 267–288. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2006.00605.x>
- Hawley, A. (1968). Human ecology. En D. Sills. (Comp.). *International Encyclopedia of the Social Sciences*. (pp. 328-337). Macmillan.
- Hirschman, A. (1958). *The Strategy of Economic Development*. Yale University Press.
- Hocking, B. (1993). *Localizing Foreign Policy. Non Central Governments and Multilayered Diplomacy*. Macmillan
- Hocking B. (1999). Patrolling the ‘Frontier’: Globalization, Localization and the “Actorness” of Non-Central Governments. *Regional and Federal Studies*, 9(1), 17–39.
- Hocking, B. (2001). Vigilando la "Frontera": globalización, localización y capacidad de actuación de los gobiernos no centrales. En M. Keating y F. Aldecoa. (coord.). *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones* (pp. 29-54). Marcial Pons
- Huntington, S. (1973). Transnational Organizations in World Politics. *World Politics*, 25(3), 334-368. <https://doi.org/10.2307/2010115>
- Invest in Bogotá. (2007). *Informe anual 2006*. http://en.investinbogota.org/sites/iib/files/annual_report_2006_invest_in_bogota_ib_2009.pdf
- Jackson, R. & Sorensen, G. (2010). *Introduction to International Relations. Theories and Approaches*. Oxford University Press.

- Jeffery, C. (1999). *Recasting German Federalism: The legacies of unification*. Pinter Publishers.
- Keohane, R. (1984). *After Hegemony: Discord and Cooperation in the World Political Economy*. Princeton University Press.
- Keohane, R. & Nye, J. (1989). *Poder e Interdependencia La política mundial en transición*. (1a ed.). Grupo Editor Latinoamericano.
- Keohane, R. & Nye, J. (1971). Transnational Relations and World Politics: A Conclusion. *International Organization*, 25(3), 721-748. <http://www.jstor.org/stable/2706066>
- Keohane, R. & Nye, J. (1973). *Transnational Relations and World Politics*. Harvard University Press.
- Kinkaid, J. (1990). Constituent diplomacy in federal polities and the Nation-State: Conflict and Cooperation. En J. Michelmann, y P. Soldatos. (Coord.). *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*. (pp. 54-75). Oxford University Press.
- Krasner, S. (1983). Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. *International Organization Journal*, 36(2), 185-205.
- Krasner, S. (2001). *Soberanía: hipocresía organizada*. Editorial Paidós.
- Kuznetsov, A. S. (2015). *Theory and practice of paradiplomacy: subnational governments in international affairs*. Routledge.
- Lancaster, C. (2006). *Foreign aid: Diplomacy, development, domestic politics*. University of Chicago Press.
- Lancaster, C. (2008). *George Bush's foreign aid. Transformation or chaos?* Center for global development.
- Lara, R. (2015). *La construcción de ciudades modelo y su inserción internacional. Los casos de Ciudad De México, Singapur Y Bilbao* [Tesis de doctorado, Universidad del País Vasco]. Archivo digital. <https://proyectoallas.net/wp-content/uploads/2015/10/La-construcci%C3%B3n-de-ciudades-modelo-y-su-inserci%C3%B3n-internacional.-Los-casos-de-Ciudad-de-M%C3%A9xico-Singapur-y-Bilbao.pdf>
- Lara, R. F., Meléndez, J. A. & Zapata, E. (2015). *Acción internacional para una ciudad atractiva*. Gobierno del Distrito Federal de México.
- Ley 136 de 1994. (1994, 2 de junio). Congreso de la República de Colombia. Diario oficial N. 41377. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0136_1994.html

- Ley 1617 de 2013. (2013, 5 de febrero). Congreso de la República de Colombia. Diario oficial N. 48695. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1617_2013.html
- Ley 1625 de 2013. (2013, 29 de abril). Congreso de la República de Colombia. Diario Oficial N. 48776. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1625_2013.html
- Ley 19 de 1958. (1958, 18 de noviembre). Congreso de la República de Colombia. Diario oficial N. 29835. https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/ley_0019_1958.htm
- Ley 318 de 1996. (1996, 20 de septiembre). Congreso de la República de Colombia. Diario oficial N. 42884. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0318_1996.html
- Ley 489 de 1998 (1998, 30 de diciembre). Congreso de la República. Diario Oficial No. 43464. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0489_1998.html
- Ley 617 de 2000. (2000, 6 de octubre). Congreso de la República de Colombia. Diario oficial N. 44188. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0617_2000.html
- Ley 715 de 2001 (2001, 21 de diciembre). Congreso de la República. Diario oficial N. 44654. <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1666964>
- Ley 768 de 2002. (2002, 31 de julio). Congreso de la República de Colombia. Diario oficial N. 44893. [https://sidn.ramajudicial.gov.co/SIDN/NORMATIVA/TEXTOS_COMPLETOS/94_DIARIO_OFICIAL/2002%20\(44664%20a%2045050\)/DO.%2044893%20de%202002.pdf](https://sidn.ramajudicial.gov.co/SIDN/NORMATIVA/TEXTOS_COMPLETOS/94_DIARIO_OFICIAL/2002%20(44664%20a%2045050)/DO.%2044893%20de%202002.pdf)
- Ley 850 de 2003. (2003, 18 de noviembre). Congreso de la República. Diario oficial N. 45376. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0850_2003.html
- Luna Pont, M. & Oddone, N. (2021). Relaciones internacionales y desempeño internacional subnacional: una oportunidad para revisar el concepto de actorness. *Revista Oasis*, (33), 223-245.
- Malé, J. & Cors, C. (2015). Las relaciones internacionales de las ciudades y los gobiernos locales: autonomía, especificidad y potencial de cambio. *Revista mexicana de política exterior*, (104). Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE).
- Malé, J. (2007). Panorámica de las prácticas y tendencias actuales de la cooperación descentralizada pública. *Observatorio de cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina*. <https://www.vitoria-gasteiz.org/wb021/http/contenidosEstaticos/adjuntos/es/39/62/33962.pdf>

- Male, J. P. & Cors, C. (2015). *Marco legal e institucional para la acción internacional de las ciudades: Diagnóstico y prospectiva euro-latinoamericana*. Gobierno del Distrito Federal de México.
- Male, J. P., Cors, C. & Sanz, V. (2014). *Internacionalización del gobierno local: una política pública en construcción*. Gobierno del Distrito Federal de México.
- Manning, B. (1977). "The Congress, the Executive and Intermestic Affairs: Three Proposals". *Foreign Affairs*, 55(2), 306–324.
- March, J. & Olsen, J. (2006). Elaborating the New Institutionalism. En R.A.W Rhodes, S. Binder y B. Rockman. (Eds.). *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford University Press.
- Marteles, M. S. (2010). Fortalecimiento de la gobernanza Trans-fronteriza en América Latina a través de la cooperación descentralizada: La experiencia del programa Fronteras Abiertas. *Si somos americanos, Revista de Estudios Transfronterizos*, 10(1), 147-160.
- Martínez, I. & Sanahuja, J. A. (2009). *La agenda internacional de eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada*. Fundación Carolina.
- Martínez, I. & Sanahuja, J. A. (2012). La cooperación descentralizada española y la eficacia de la ayuda: los desafíos de la complementariedad y la división del trabajo. En I, Martínez., y J. A. Sanahuja. (Coords.). *Eficacia de la ayuda y división del trabajo: Retos para la cooperación descentralizada española* (pp. 11-34). CEIPAZ.
- Martínez, I. & Santander, G. (2009). "La Declaración de París y la Cooperación Descentralizada". En *Anuario de la Cooperación descentralizada 2009* (pp. 52-75). Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina. http://www.dhls.hegoa.ehu.eus/uploads/resources/4976/resource_files/libreria-252.pdf
- Matovu, G. & Nardi, L. (2008). *The Impact of Decentralized Cooperation on the Process of Decentralization in Africa*. United Nations Public Administration Network. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan030281.pdf>
- Mercociudades. (s. f.). Red de ciudades. Consultado el 10 de agosto de 2020. <https://mercociudades.org/>
- Mesa, J.C. (2021). el rol de las políticas públicas y de la ACI en la internacionalización de Medellín. En D, Bonilla. (Compilador). *Entorno global de las organizaciones: estrategias para la internacionalización empresarial* (pp. 361-404). CEIPA.

- Messner, D. (2011). Three waves of global change: the dynamics of global governance in the first half of the 21st century. En T. Fues & L. Youfa. (Eds.) *Global governance and building a harmonious world: a comparison of European and Chinese concepts for international affairs* (pp. 9-38). Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE).
- Metrópolis. (s. f). Red global de las principales ciudades y áreas metropolitanas. Consultado el 10 de agosto de 2020. <https://www.metropolis.org/>
- Meyer, J. & Rowan, B. (1977). “Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony”, *American Journal of Sociology*, 83(2), 340-363.
- Meyer, J. & Rowan, B. (1999). Organizaciones institucionalizadas: la estructura formal como mito y ceremonia. En P. Dimaggio & W. Powell. (Comps.). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional* (pp. 70-103). Fondo de Cultura Económica.
- Meyer, J., Boli, J., Thomas, G. & Ramirez, F. (1997). World Society and the Nation-State. *American Journal of Sociology*, 103(1), 144-181.
- Ministerio de Salud y Protección Social (2020). Regimen subsidiado. <https://www.minsalud.gov.co/salud/Paginas/R%C3%A9gimenSubsidiado.aspx>
- Naciones Unidas. (1967). *Resolución 1217 de 1967 del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas*.
- Naciones Unidas. (1971). *Resolución 2861 de 1971 El hermanamiento de las ciudades como medio de cooperación internacional*. [https://undocs.org/es/A/RES/2861\(XXVI\)](https://undocs.org/es/A/RES/2861(XXVI))
- Naciones Unidas. (1992, del 20 al 22 de junio). Documento final de la Conferencia. El futuro que queremos. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el desarrollo sostenible Rio+20, Rio de Janeiro, Brasil. https://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/file_evento/docfinalrio20.pdf
- Naciones Unidas. (1996). Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos. *Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos*, Estambul, Turquía. <http://habitat.aq.upm.es/aghab/adecclestambul.html>
- Naciones Unidas. (2014). Global governance and global rules for development in the post-2015. <https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/CDP-excerpt-2014-1.pdf>

- Naciones Unidas. (2016). *Global partnership for effective development Co-operation. Documento Final de Nairobi*. <https://www.effectivecooperation.org/system/files/2020-07/OutcomeDocumentESfinal.pdf>
- Noferini, A. (2010). Desarrollo, cooperación descentralizada y gobernanza multinivel: consideraciones para la actualidad. En *Anuario de la cooperación descentralizada 2010* (pp. 164-189). Observatorio de cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina. <http://observ-oed.org/es/desarrollo-cooperacion-descentralizada-y-gobernanza-multinivel-consideraciones-para-la-actualidad>.
- North, D. (1991). Institutions. *The Journal of Economic Perspectives*, 5(1), 97-112. www.jstor.org/stable/1942704
- Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina (2013). *Cooperación descentralizada y la eficacia de la ayuda, una mirada desde los gobiernos locales de América Latina*. #2 Medellín (Colombia). https://acimedellin.org/wp-content/uploads/2017/06/2_Medellin.pdf
- Oddone, N. & Quiroga, M. (2016). Fronteras de América Latina: infraestructuras y fondos regionales para garantizar condiciones de igualdad. CEPAL - *Serie Desarrollo Territorial*, (20) 20-32. https://www.academia.edu/1836119/Actores_Subnacionales_e_Integraci%C3%B3n_Regional
- Oddone, N. y Rodríguez, H. (2012). Introducción actores subnacionales e integración regional. *Trabajos de Investigación en Paradiplomacia*, 1(3), 9-16.
- Ojeda, T. (2020). El rol estratégico de los gobiernos locales y regionales en la implementación de la Agenda 2030: experiencias desde la cooperación Sur-Sur y triangular. *Revista oasis*, 31, 9-29.
- Oliete, S. J. & Magrinyá, F. T. (2015). La Unión Europea y el papel de los gobiernos locales en la futura agenda de desarrollo post-2015. *Revista Relaciones Internacionales* (28), 37-59.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2020, 20 de febrero). *Official Development Assistance (ODA)*. <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2009): *Better Aid. Managing Aid: Practices of DAC Member Countries*. OCDE Publishing.

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE] & programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]. (2019). *Hacia una cooperación al desarrollo más eficaz: cómo los países socios están promoviendo partenariados eficaces. Parte I del Informe de Progreso de 2019 de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo*. <https://www.undp.org/content/dam/undp/library/partnerships/development-cooperation/GPEDC%20Reports%202019/Parte%20I%20-%20ES.pdf>.
- Ortega, A. S. (2012). Los gobiernos locales como actores internacionales, reflexiones teóricas. *Trabajos de investigación en paradiplomacia*, 1(3), 19-38. [http://www.paradiplomacia.org/upload/imagenes/0a3d97d1f78328f3e97e793081848f9btip3\(3\).pdf](http://www.paradiplomacia.org/upload/imagenes/0a3d97d1f78328f3e97e793081848f9btip3(3).pdf)
- Peters, B. G. (1999). *Institutional Theory in Political Science: The 'New Institutionalism.'*. Pinter.
- Pineda, H. (2016). Clúster, política de internacionalización y promoción de la ciudad de Medellín. *Revista En-Contexto*, 5(5), 83-98. <https://ojs.tdea.edu.co/index.php/encontexto/article/view/366>
- Plaza mayor Medellín. (s. f.). Convenciones y exposiciones. Consultado el 10 de agosto de 2020. <https://plazamayor.com.co/>
- Prado, J.P. & Ochoa, L. (2009). El sistema de cooperación internacional para el desarrollo: frente a la securitización y la crisis económica global. *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, (105), 37-61.
- Prado, J. P. (2011). La gobernabilidad de la cooperación internacional para el desarrollo de México. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* (28), 53-65.
- Prado, J. P. (2016). La gobernanza de la cooperación Sur-Sur. Condicionantes, logros y desafíos desde una perspectiva latinoamericana. En M. R. Soares., C. Milani, & E. Echart (Eds.). *Cooperación Sur-Sur, política exterior y modelos de desarrollo en América Latina* (pp. 41-65). CLACSO.
- Prebisch, R. (1998). Dependencia, interdependencia y desarrollo. *Revista de la Cepal*, (34), 205-212.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]. (s.f). *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*. https://www.undp.org/content/undp/es/home/sdgoverview/mdg_goals.html

- Proyecto Allas (2016). *La irreversible internacionalización de los gobiernos locales*.
<https://acimedellin.org/wp-content/uploads/publicaciones/publicacion-proyecto-allas.pdf>
- Ramió, C. & Salvador, M. (2005). *Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina*.
Fundación Cidob.
- RED 100 Ciudades Resilientes [100RC]. (s. f). Programa técnico. Consultado el 10 de agosto de 2020.
<http://www.100resilientcities.org/>
- Red de Ciudades Creativas. (s. f.). Red de ciudades de la Organización de las Naciones Unidas para la
Educación, la Ciencia y la Cultura. Consultado el 10 de agosto de 2020.
<https://es.unesco.org/creative-cities/content/ciudades-creativas>
- Red de Ciudades Líderes en Movilidad Urbana Sostenible [MUSAL]. (s. f.). Red de ciudades.
Consultado el 10 de agosto de 2020.
- Red Latinoamericana de Ciudades Arcoíris [RLCA]. (s. f.). Red de ciudades. Consultado el 10 de
agosto de 2020. <http://ciudadesarcoiris.com>
- Red Mundial de Ciudades del Aprendizaje. (s. f.). Red de ciudades de la Organización de las Naciones
Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Consultado el 10 de agosto de 2020.
[https://uil.unesco.org/es/aprendizaje-lo-largo-vida/ciudades-aprendizaje/red-mundial-
ciudades-del-aprendizaje-da-bienvenida](https://uil.unesco.org/es/aprendizaje-lo-largo-vida/ciudades-aprendizaje/red-mundial-ciudades-del-aprendizaje-da-bienvenida)
- Rhi-Sausi, J. L. & Conato, D. (2008). *Cooperación descentralizada Unión Europea- América Latina
y desarrollo económico local*. Observatorio de cooperación descentralizada Unión Europea-
América Latina. https://www.observ-ocd.org/sites/observ-ocd.org/files/2018-03/435_226.pdf
- Rist, G. (2002). *El desarrollo: historia de una creencia occidental*. La Catarata.
- Robertson, R. (1992). *Globalization: Social Theory and Global Culture*. Sage Publications.
- Robledo, P. (2010). *La autonomía municipal en Colombia*. Universidad Externado de Colombia.
- Rodríguez, G. S. (2005. 25 de abril). Relaciones internacionales descentralizadas, una experiencia
desde Chiapas [ponencia]. *Encuentro Nacional La Inserción Internacional De Chile.
Perspectivas De Las Regiones*, Punta Arenas, Chile. [https://proyectoallas.net/wp-
content/uploads/2018/01/Relaciones-Internacionales-descentralizadas-una-experiencia-desde-
Chiapas-p.11.pdf](https://proyectoallas.net/wp-content/uploads/2018/01/Relaciones-Internacionales-descentralizadas-una-experiencia-desde-Chiapas-p.11.pdf)

- Rodríguez, J. P. (2014). El principio de la autonomía territorial de los municipios y departamentos en Colombia, análisis y perspectivas desde la jurisprudencia de la corte constitucional 1992-2012. *Revista Summa Iuris*, 2(2), 275-302. <https://doi.org/10.21501/issn.2339-4536>
- Ruggie, J. G. (1983). "Political Structure and Change in the International Economic Order: The North-South Dimension". En J. G. Ruggie (coord.). *The Antinomies of Interdependence* (pp. 423-487). Columbia University Press.
- Ruiz, A. L. (2009). Las relaciones internacionales de los municipios. *Revista de Ciencias Sociales Convergencia*, (49), 253-275.
- Ruiz, S. & Aram, S. (2012). *Manual para la aplicación de los principios de eficacia de la ayuda en la cooperación descentralizada española*. Municipalistas por la solidaridad y el fortalecimiento institucional — MUSOL. <https://www.musol.org/images/stories/archivos/manualeficacia012.pdf>
- Salomón, M. (2009). Paradiplomacia de regiones y paradiplomacia de ciudades: Los casos de Río Grande do Sul y de Porto Alegre. En Z. Zeraoui (ed.), *Regionalización y paradiplomacia: La política internacional de las regiones* (pp. 227-252). Montiel y Soriano Editores S.A
- Salomón, M. (2012). Em que medida e possível integrar a Cooperacao Descentralizada na dimensao Sul-Sul da politica externa brasileira?. *Mural Internacional*, 3(2), 9-15. <http://dx.doi.org/10.12957/rmi.2012.6378>
- Samaja, J. (2014). *Epistemología y metodología. Elementos para una teoría de la investigación científica*. Eudeba.
- Sanahuja, J. (2001). Del interés nacional a la ciudadanía global: la ayuda al desarrollo y las transformaciones de la ciudadanía global. En J. Sanahuja, & M. Gómez. (Eds.). *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio* (pp 53-123). Cideal.
- Schiavon, J. (2006). *La proyección internacional de las entidades federativas: México ante el Mundo*. Instituto Matías Romero-SRE.
- Schiavon, J. (2010). *La diplomacia local en los gobiernos estatales en México*. (2010-2010). CIDE.
- Scott, W. R. (2014), *Institutions and organizations: Ideas, Interests, and Identities*. Sage Publications.
- Secretaría de Planeación (2019). *Cundinamarca, el departamento con menores niveles de pobreza y desigualdad del país*. Prensa 2019.

<http://www.cundinamarca.gov.co/Home/prensa2018/asnoticiasprensa/cundinamarca+el+departamento+con+menores+niveles+de+pobreza+y+desigualdad+del+pais#:~:text=Seg%C3%BAn%20el%20DANE%2C%20Cundinamarca%20es,anualmente%20en%20todos%20los%20pa%C3%ADses.>

Secretaría Distrital de Hacienda. (2020). *Sistema General de Participaciones*.
<https://www.shd.gov.co/shd/sistema-general-de-participaciones>

Secretaría Distrital de Planeación. (2008). *Balance de la política de integración regional e internacional de Bogotá: 2001-2007*.
http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/balance_de_la_politica_de_integracion_regional_e_internacional_de_bogota_2001-2007_0.pdf

Secretaría Distrital de Planeación. (2011). *Integración Regional y Cooperación: Avances, logros y retos 2008-2011*. <http://www.sdp.gov.co/gestion-socioeconomica/integracion-regional-y-nacional/publicaciones/integracion-regional-y-cooperacion-avances-logros-y-retos-2008-2011>

Secretaría Distrital de Planeación. (2014). *Informe de Gestión y Ejecución de Recursos de Cooperación Distrito Capital 2013*. <http://www.sdp.gov.co/gestion-socioeconomica/integracion-regional-y-nacional/seguimiento>

Secretaría Distrital de Planeación. (2015). *Informe de Gestión y Ejecución de Recursos de Cooperación Distrito Capital 2014*. <http://www.sdp.gov.co/gestion-socioeconomica/integracion-regional-y-nacional/seguimiento>

Secretaría Distrital de Planeación. (2016). *Informe de Gestión y Ejecución de Recursos de Cooperación Distrito Capital 2015*. <http://www.sdp.gov.co/gestion-socioeconomica/integracion-regional-y-nacional/seguimiento>

Secretaría Distrital de Planeación. (2017). *Informe de Gestión y Ejecución de Recursos de Cooperación Distrito Capital 2016*. <http://www.sdp.gov.co/gestion-socioeconomica/integracion-regional-y-nacional/seguimiento>

Secretaría Distrital de Planeación. (2018). *Informe de Gestión y Ejecución de Recursos de Cooperación Distrito Capital 2017*. <http://www.sdp.gov.co/gestion-socioeconomica/integracion-regional-y-nacional/seguimiento>

- Secretaría Distrital de Planeación. (2019). *Informe de Gestión y Ejecución de Recursos de Cooperación Distrito Capital 2018*. <http://www.sdp.gov.co/gestion-socioeconomica/integracion-regional-y-nacional/seguimiento>
- Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C (2014b). *Estrategia de Cooperación Internacional de Bogotá, 2012 – 2016. En Herramientas para la cooperación e internacionalización de Bogotá*. <http://www.saludcapital.gov.co/CTDLab/Publicaciones/2015/Estrategia%20de%20Cooperaci%C3%B3n%20Internacional.pdf>
- Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C (2014a). *Trabajando en red para la proyección internacional de la Ciudad: Sistema Distrital de Cooperación e Internacionalización. En Herramientas para la cooperación e internacionalización de Bogotá*. <http://www.saludcapital.gov.co/CTDLab/Publicaciones/2015/Sistema%20Distrital%20de%20Cooperaci%C3%B3n%20e%20Internacionalizaci%C3%B3n.pdf>
- Sentencia C-105/04. (2004, 10 de febrero). Corte Constitucional de Colombia (Jaime Araujo Rentería M.P). <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=20006396>
- Sentencia C-360/96. (1996, 14 de agosto). Corte Constitucional de Colombia (Eduardo Cifuentes Muñoz, M.P) <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/C-360-96.htm>
- Sentencia C-517/92. (1992, 15 de septiembre). Corte Constitucional de Colombia (Ciro Angarita Barón, M.P). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/c-517-92.htm>
- Serra, A. (2006). *Fortalecimiento institucional de los gobiernos locales. La aportación de la cooperación descentralizada pública directa UE-AL*. Observatorio de cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina. https://www.observ-ocd.org/sites/observ-ocd.org/files/2018-03/441_229.pdf
- Shafritz, J. & Ott, S. (2001). *Clasic of organization theory*. Wadsworth.
- Sogge, D. (2002). *Dar y Tomar. ¿Qué sucede con la ayuda internacional?* Icaría.
- Sogge, D. (2009). Sistema de ayuda extranjera: ¿régimen o vehículo hegemónico? *Relaciones internacionales*, (12), 11-31. <https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales/article/view/4978>

- Soldatos, P. (1990). An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors. En J. Michelmann, y P. Soldatos. (Coords.), *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*. (pp. 34-53). Oxford University Press.
- Subgerencia Cultural del Banco de la República. (2015). *Departamentos y secretarías*. http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/politica/departamentos_y_secretarias
- Sweeting, D. (2008). New institutionalism and local political management in Spain management in Spain. *Working Papers Online Series (97)*. file:///C:/Users/Acces/Downloads/doc01_0.pdf
- Thornton, P. & Ocasio, W. (2008). Institutional Logics. En R. Greenwood., C. Oliver., R. Suddaby. & K. Sahlin. (Eds.). *The Sage Handbook of Organizational Institutionalism* (pp. 1- 46). Sage Publications.
- Tokatlian, J. G. y Pardo, R. (1990). La teoría de la interdependencia: ¿Un paradigma alternativo al realismo? *Estudios Internacionales*, 23(91), 339-382. <http://www.revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/view/15518>.
- United Nations Conference on Environment and Development [UNCED]. (1992) *Programa 21*. <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/index.htm> .
- Uribe, J. & Rubio, L. (2014). *Comunicar la internacionalización de la ciudad, guía para realizar campañas de sensibilización sobre acción exterior de los gobiernos locales y sus redes*. Gobierno del Distrito Federal de México.
- Valmorbida, A. (2016). *Decentralised cooperation: an added value for Eastern Partnership Countries*. European Association for Local Democracy.
- Vargas, A. B. (2009). *La Diplomacia Federativa en Acción. Manual operativo para internacionalizar un gobierno local mexicano*. Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Vargas-Alzate, L. (2014). Análisis de la política pública de cooperación internacional de Medellín. *Analecta Política*, 4(6), 141-162.
- Vélez, J., Olaya, B. S. & Silva, D. (2018). *Hacia una acción internacional sostenible en las ciudades*. Gobierno del Distrito Federal de México.
- Wood, R. (1986). *From Marshall Plan to debt crisis: Foreign Aid and Development Choices in the World Economy*. University of California press.

- Yin, Robert. (2003). *Case Study Research: Design and Methods*. SAGE.
- Zamora, E. (2016). Bogotá, Cali y Medellín en el escenario internacional (2001-2012). *Revista desafíos*, 28(1), 247-293. dx.doi.org/10.12804/desafios28.1.2016.06
- Zapata, E. (2007). *Manual práctico para internacionalizar la ciudad. Guía para la acción exterior de los gobiernos no centrales y la cooperación descentralizada Unión Europea – América Latina*. Observatorio de la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina. https://www.ritimo.org/IMG/pdf/Manual_para_internacionalizar_a_la_ciudad.pdf
- Zubelzú, G. (2008). El diseño institucional y los perfiles de gestión externa de las provincias argentinas. En E. Iglesias., V. Iglesias & G. Zubelzú. *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal*. (pp. 83-106). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1: relación de entrevistas realizadas

Caso Bogotá

- Carolina Chica, Ex directora técnica, Dirección de Integración Regional, Nacional e Internacional, Secretaría de Planeación, Alcaldía de Bogotá
- Angela Escallón, Ex Asesora en cooperación internacional, Alcaldía de Bogotá
- Yully Marcela, Ex funcionaria, Dirección Distrital de Relaciones Internacionales, Alcaldía de Bogotá
- Edwin Ballesteros, Ex funcionario, Dirección Distrital de Relaciones Internacionales, Alcaldía de Bogotá
- Valentina Wieser, Ex Directora, Dirección Distrital de Relaciones Internacionales, Alcaldía de Bogotá
- Sandra Milena Moreno, abogada, Dirección Distrital de Relaciones Internacionales, Alcaldía de Bogotá
- Carlos Alberto Cifuentes, Ex Asesor, Oficina de Banca Multilateral y Cooperación, Alcaldía de Bogotá
- Alejandra Rodriguez, ex Concejal de Bogotá

Caso Cartagena

- Viviana Gómez, Escuela Latinoamericana de Cooperación, Universidad San Buenaventura, Sede Cartagena
- Yina Mesa, ex asesora Programa de Cooperación Internacional, Alcaldía de Cartagena
- Guillermo Patigno, ex coordinador, Programa de Cooperación Internacional, Alcaldía de Cartagena
- Carmen Franco, ex asesora jurídica, Programa de Cooperación Internacional, Alcaldía de Cartagena
- Patricia Jerez, Ex funcionaria Secretaría de Planeación, Gobernación de Bolívar

- Daniel Pérez, ex asesor de despacho y coordinador del Programa de Cooperación Internacional, Alcaldía de Cartagena
- Sergio Londoño, ex director de APC-Colombia y ex Alcalde encargado, Alcaldía de Cartagena
- Marisel Figueroa, coordinadora programa ciudad Bicentenario, Fundación Santo Domingo, Cartagena.

Caso Medellín

- Maribel Díaz, ex Subdirectora de Demanda de Cooperación. ACI Medellín
- Pablo Maturana, Ex Subdirector de Cooperación. ACI Medellín
- Sandra Muñoz, consultora y docente
- Luis Fernando Vargas, Docente, Universidad EAFIT

Caso Cundinamarca

- Pilar Gaitán, Ex Secretaria, Secretaría de Cooperación y Enlace Institucional, Gobernación de Cundinamarca
- Diana Paola García Rodríguez, Ex Secretaria, Secretaría de Cooperación y Enlace Institucional, Gobernación de Cundinamarca
- Marcela Machado, ex asesora y actual Secretaria, Secretaría de Cooperación y Enlace Institucional, Gobernación de Cundinamarca
- Valentina Sanabria, ex funcionaria, Secretaría de Cooperación y Enlace Institucional, Gobernación de Cundinamarca
- Laura Zapata, Profesional funcionaria de carrera vinculada a la Secretaría de Cooperación y Enlace Institucional, Gobernación de Cundinamarca

Otros entrevistados

Jose Luis Niño Amezcua, Docente, Escuela de Administración de Negocios (EAN)

Diana Angulo, Docente, Universidad la Gran Colombia

Lorena Vasquez, Docente, Universidad Jorge Tadeo Lozano

Anexo 2: formato base de entrevista semiestructurada

I Introducción

La presente entrevista tiene como objetivo recoger las opiniones y percepciones sobre la cooperación internacional, la institucionalidad y la gestión pública, de académicos estudiosos de estas temáticas y funcionarios de las alcaldías de Medellín, Bogotá y Cartagena y de la Gobernación de Cundinamarca, quienes trabajaron entre el 2008 y el 2019 en las áreas de cooperación internacional o asuntos internacionales de estas entidades territoriales.

La entrevista tiene fines netamente académicos y de investigación y hace parte de los desarrollos metodológicos de la tesis doctoral de Denisse Grandas Estepa, cuyo objetivo consiste en estudiar la cooperación descentralizada desde una perspectiva institucional a partir de la definición de estilos de institucionalización, analizando los casos de Bogotá, Medellín, Cartagena y Cundinamarca entre los periodos 2008-2019.

La información que se recoja en la entrevista será confidencial y no se usará para ningún otro propósito diferente al de esta investigación.

II Datos generales

Entrevistador: Denisse Amara Grandas Estepa (tesista)

Nombre del entrevistado:

Entidad:

Cargo:

III Preguntas de la entrevista

1. ¿Cuál ha sido su relación con los procesos de cooperación internacional de la entidad territorial?
2. Durante las administraciones en las que usted participó o, sobre las cuales tiene mayor conocimiento ¿Cuáles eran las motivaciones para promover la cooperación internacional y su institucionalidad? ¿cuál era el interés y la visión del alcalde/gobernador de turno?

3. Durante las administraciones en las que usted participó o, sobre las cuales tiene mayor conocimiento ¿cuáles fueron las dinámicas de la institucionalidad de la cooperación internacional en la ciudad?
4. ¿Desde cuál área o espacio se coordinaban los temas de cooperación internacional?
5. ¿Considera que la estructura institucional respondía al modelo tradicional de cooperación internacional? (donante-receptor, recaudación de recursos).
6. ¿Existía una partida presupuestal anual para los temas de cooperación internacional en la institución?
7. ¿Contaba la institución con sistemas de información, seguimiento y monitoreo de las iniciativas de cooperación? (si su respuesta es afirmativa, mencione cuales)
8. Desde el área de cooperación internacional, ¿cuales eran los mecanismos de coordinación, planificación y comunicación a nivel interadministrativo? (con otras secretarías, Alcaldía)
9. ¿Cuál era el mecanismo de rendición de cuentas de estos procesos?
10. Mencione las mayores fortalezas de la institucionalidad de la cooperación internacional en la entidad territorial
11. Mencione los aspectos que debían mejorarse de la institucionalidad de la cooperación internacional en la entidad territorial en ese entonces.
12. Las relaciones de cooperación internacional de ese entonces estaban destinadas a:
 - Recaudar recursos de actores tradicionales de cooperación internacional
 - Transferir buenas prácticas
 - Promover la cooperación Sur-Sur y la cooperación descentralizada
 - Promover las alianzas público privadas para el desarrollo
13. ¿Con cuáles actores se mantenían relaciones constantes de cooperación internacional ¿cuáles intermediarios?
14. ¿Cómo ve las dinámicas de la cooperación internacional de ahora frente a la (s) administración (es) de esos periodos?
15. ¿Considera que los procesos institucionales de cooperación responden a las directrices de los países desarrollados y al modelo tradicional de ayuda internacional?

16. ¿Considera que institucionalizar la cooperación internacional desde un gobierno subnacional es importante? ¿Porqué?

Anexo 3: marca ciudad y logos para la proyección internacional de los gobiernos subnacionales objeto de estudio

1. BOGOTÁ

Marca ciudad Bogotá



Logo Bogotá Global administración de Gustavo Petro



2. MEDELLÍN



3. CARTAGENA DE INDIAS

Logo del Programa de Cooperación Internacional



4. CUNDINAMARCA



Secretaría de Cooperación
y Enlace Institucional
Gobernación de Cundinamarca