

Retos y desafíos de la institucionalización de los procesos de cooperación descentralizada en Colombia. El caso del Departamento de Cundinamarca

Autor: Denisse Grandas Estepa, Docente e investigadora asociada, Programa de Relaciones Internacionales, Universidad Jorge Tadeo Lozano

Institución: Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano

Introducción

Los cambios que caracterizan a la cooperación internacional para el desarrollo (CID), relacionados con el creciente activismo por parte de países emergentes y su instrumentación por parte de una amplia presencia de actores subnacionales, entre muchos otros, han contribuido a que esta actividad se encuentre en un dinámico proceso de renovación de sus normativas, instituciones y mecanismos procedimentales. Este contexto ha contribuido a repensar el modelo tradicional de cooperación de tinte vertical y asistencialista, promoviendo modalidades alternativas de colaboración más institucionalizadas. En este sentido destacan la cooperación Sur-Sur, la triangular y la descentralizada, con miras a ir más allá de la mera recepción de recursos para dar paso a aspectos de mayor calado como la transferencia y el intercambio de conocimientos y buenas prácticas, el desarrollo de capacidades y diversos ejercicios de cooperación de perfil horizontal.

Colombia, en su condición de país de renta media, ha querido asumir este escenario como una oportunidad para avanzar en una estrategia desde el gobierno nacional para posicionarse como un líder en la región y como un oferente de cooperación Sur-Sur. Frente a esto, los gobiernos territoriales tienen el gran desafío de avanzar en esquemas innovadores de cooperación soportados en procesos de planeación desde lo institucional y lo estratégico, que favorezcan la reciprocidad y horizontalidad de la cooperación y que, con un adecuado andamiaje jurídico e institucional a nivel local, puedan ser capaces de generar importantes insumos a favor de procesos del orden descentralizado.

Para el caso del Departamento de Cundinamarca, la tarea de construir una apuesta departamental por su desarrollo, conlleva un ejercicio de planeación, dialogo y construcción de acuerdos mínimos comunes con los principales actores del territorio. Entre ellos, uno de los más importantes es la cooperación internacional, que si bien, no representa un porcentaje muy elevado en las finanzas del departamento, ha mostrado altos índices de desarticulación, coordinación y apropiación en el desarrollo de la región.

Esta ponencia analiza entonces, la evolución y el estado actual de la institucionalización de la cooperación descentralizada en el Departamento de Cundinamarca, a fin de identificar sus potencialidades y desafíos más representativos, con miras a hacer de esta actividad un instrumento complementario de la gestión del desarrollo local y la gestión pública.

Como conclusión general, se sostiene que el citado Departamento requiere continuar avanzando hacia mejores y más eficaces esquemas de institucionalización de la cooperación internacional, con miras a hacer de esta actividad un instrumento externo complementario con mayor capacidad para impactar de forma positiva en el desarrollo a favor de la población de dicho territorio.

La ponencia hace parte de los resultados del proyecto de investigación “las dinámicas de cooperación internacional en el Departamento de Cundinamarca y su contribución a la agenda de eficacia”, financiado por la Universidad Jorge Tadeo Lozano de Bogotá, Colombia.

1. Breve contextualización: el escenario actual de la cooperación para el desarrollo.

El actual escenario de la cooperación para el desarrollo ha sido consecuencia de una serie de transformaciones en las visiones del desarrollo, en la recomposición de la geopolítica mundial y la coyuntura económica y comercial, entre otros, las cuales han generado una dinámica en la cual, los territorios deben ejercer un papel fundamental y con ello, enfrentar la gestión de la cooperación y el sentido con el que la realiza.

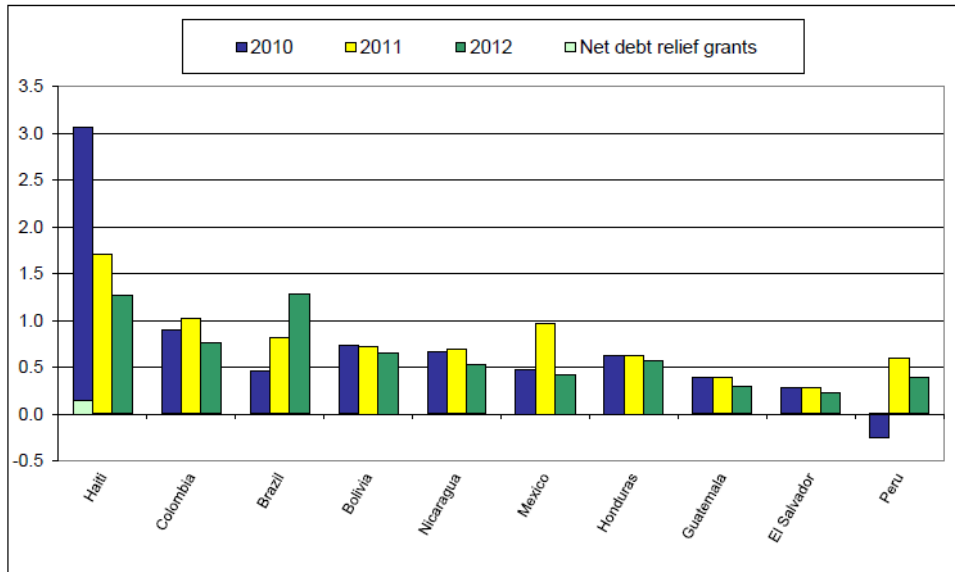
Un primer elemento por destacar tiene que ver con la crisis económica y financiera internacional la cual afectó considerablemente a los llamados donantes tradicionales de cooperación como España, Estados Unidos y la Unión Europea. Esta situación, entre otras, ha evidenciado considerables recortes presupuestarios en un país como Colombia, y cambios de prioridades en las políticas de ayuda.

La siguiente gráfica permite evidenciar la disminución de estos recursos en América Latina y el Caribe entre el 2010 y el 2012, de acuerdo con los datos suministrados por la OCDE:

Gráfica 1

Top 10 ODA recipients in America with their share of net debt relief grants

USD billion, net ODA receipts



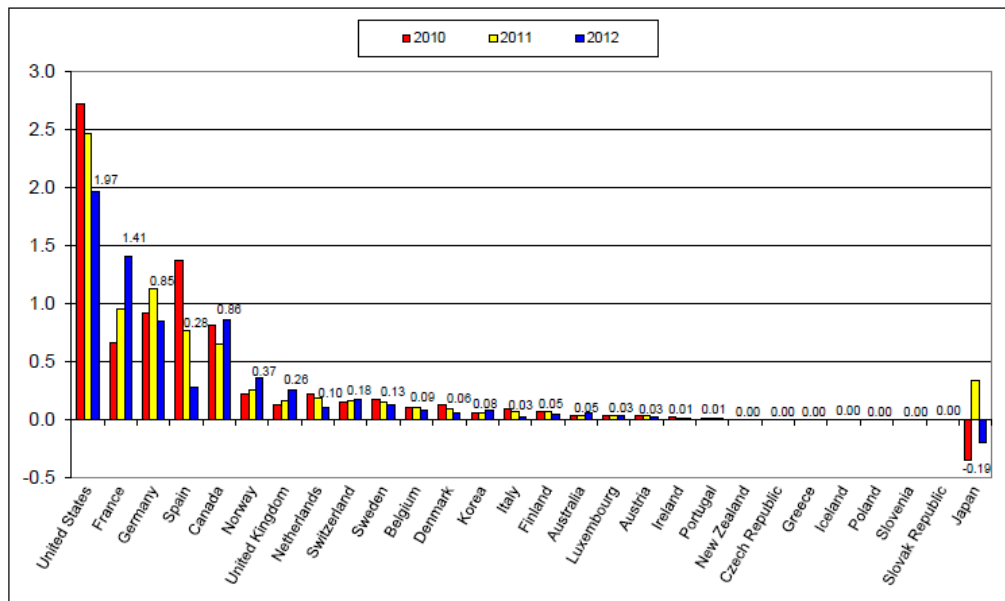
Fuente: OCDE (2014). Development aid at a glance statistics by region. América.

Esta situación puede ser expresada además, desde los donantes de cooperación del CAD hacia América Latina y el Caribe, como lo muestra la siguiente gráfica:

Gráfica 2

DAC donor countries' aid to America

USD billion, values shown for 2012, net bilateral disbursements



Fuente: OCDE (2014). Development aid at a glance statistics by region. América.

Sumado a esto, y como un segundo aspecto, es posible identificar un debate sobre los países de renta media los cuales, se considera no deben ser receptores prioritarios de estos recursos. Pese a esta discusión, Colombia ha sido uno de los grandes receptores de ayuda oficial para el desarrollo debido a que ésta no responde a criterios de elegibilidad tradicionales definidos por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, sino a respuestas de la comunidad internacional frente al conflicto armado, la situación de los Derechos Humanos, el desplazamiento forzado, los índices de inequidad, entre los más importantes.

Bajo esta misma dinámica, el esquema tradicional de cooperación Norte-Sur ha empezado a modificarse en razón a que, de manera decidida los países de renta media han roto el oligopolio de este esquema tradicional para convertirse en activos proveedores de cooperación Sur-Sur (Olivíé, I., & Domínguez, R., 2013). Así por ejemplo, Colombia, en su condición de país de renta media alta, ha querido asumir este escenario como una oportunidad para avanzar en una estrategia desde el gobierno nacional y posicionarse como un líder en la región y como un oferente de cooperación Sur-Sur.

Sumado a ello, han empezado a cobrar vida nuevos esquemas con un mayor grado de horizontalidad como la cooperación sur-sur, la triangular y la descentralizada, que a su vez, evidencian nuevos instrumentos de la ayuda que sobrepasan la transferencia de recursos, y promueven instrumentos complementarios de cooperación como el intercambio de conocimientos y buenas prácticas, el fortalecimiento de capacidades y la asistencia técnica.

Estos nuevos esquemas vienen acompañados de la proliferación de actores de cooperación, en la cual, participan no solo los Estados y las Organizaciones internacionales de carácter financiero y no financiero, sino además, las Organizaciones de la Sociedad Civil, las empresas, las Universidades, las Iglesias y los gobiernos territoriales.

Finalmente, las transformaciones en el mapa del desarrollo han generado nuevas dinámicas en el sistema de cooperación. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio, como escenario prioritario de las acciones de la cooperación para el desarrollo, han propiciado un intenso debate sobre la agenda post-2015, que sin lugar a dudas, definirá las políticas de ayuda. De acuerdo con el Informe del Banco Mundial (2012), la pobreza extrema mundial se redujo en un 21 por ciento en 2011, lo que corresponde a menos de la mitad del índice de pobreza de 1990.

Junto a este panorama, muchos países de renta baja pasaron a la categoría de países de renta media. Ligado a esto, y si bien la pobreza se concentra en un gran porcentaje en los países de renta media, la gran preocupación de estos países tiene que ver con el crecimiento incluyente, es decir, es fundamental reorientar la cooperación para impulsar un crecimiento con equidad (Olivié, I., & Domínguez, R., 2013).

Así entonces, aunque la reducción de la pobreza a nivel global sea el objetivo principal de los ODM y de la cooperación, es probable que el discurso post-2015 se modifique y esté centrado entonces, en cómo reducir las desigualdades dentro de los países (Olivié, I., & Domínguez, R., 2013).

Como un último elemento a considerar para el caso de Colombia, y si bien la AOD ha venido disminuyendo, el país viene enfrentando un proceso de paz, por lo que temas como el posconflicto y la construcción de paz, han empezado a ocupar la agenda de los socios internacionales y que sin duda, exigirá de los gobiernos territoriales una mayor planeación y gestión del desarrollo para enfrentar los grandes retos y desafíos que esto conlleva.

2. Las dinámicas de la cooperación descentralizada y el papel de los gobiernos territoriales en Colombia

La creciente internacionalización de los gobiernos descentralizados y su papel en el contexto internacional como resultado de los procesos de globalización y reconfiguración de espacios sociales, económicos y políticos, sumado al peso otorgado en la gestión pública a las administraciones locales en razón a la descentralización y desconcentración administrativa y fiscal, han promovido el concepto “poder glocal”, como aquel escenario para responder a las múltiples demandas sociales forjadas a partir de lógicas globales (Martínez, I y Sanahuja, J.A, 2009).

Así entonces, el proceso de globalización fortalece, de un lado, los entornos internacionales de competencia, y de otro, insiste en la necesidad de dotar de amplia base local a las capacidades competitivas nacionales (Alonso, 2003). La globalización impulsa los procesos supraregionales y a la vez, descentraliza las funciones del gobierno, otorgándoles mayores atribuciones a los gobiernos del nivel subnacional y reafirmando el poder local como un espacio en el que es posible diseñar estrategias de desarrollo y de transformación económica y social.

A la luz de esta perspectiva, el territorio se constituye como ese elemento fundamental y articulador de la dinámica política, económica y social del ámbito local. Bajo este contexto, es en el territorio

donde se dinamiza el proceso de cambio a través de la interacción más cercana y estrecha entre los actores sociales. Para ser sostenible, esa dinámica debe tener una base económica sólida, pero el alcance del proceso necesariamente excede al ámbito de lo exclusivamente económico.

Al respecto, J. Agnew (2008) plantea tres dimensiones para definir el concepto de territorio: el escenario local, como el contexto donde se constituyen las relaciones sociales cotidianamente, tanto en el terreno informal como institucional; la localidad, como área geográfica que engloba los entornos para la interacción social, definida por los procesos políticos, sociales y económicos y; la noción de pertenencia en un sentido territorial definido por elementos dominantes de la identidad colectiva.

Bajo este contexto, se considera que la claridad en el concepto de cooperación descentralizada debe estar definida desde su ámbito de actuación más cercano “el desarrollo local”, que por tanto, vincula dos o más instituciones y/o organizaciones pertenecientes a territorios definidos. “La CD tiene una especificidad propia que ni siquiera viene dada por la proveniencia de los fondos, sino que viene definida por la vinculación entre dos territorios donde uno, entre otras cosas, facilita apoyo técnico y financiero para favorecer iniciativas locales de desarrollo de su interlocutor” (Sancho, 2006).

Es decir, los procesos de cooperación descentralizada deben estar soportados en la conciencia de los gobiernos del nivel subnacional de su territorio como base fundamental para comprender la dinámica política, económica y social y como el elemento diferenciador desde el que se construye la identidad colectiva e individual.

De esta manera, la cooperación descentralizada puede ser entendida como el conjunto de acciones llevadas a cabo desde los gobiernos territoriales, de manera directa o a través de la sociedad civil. En esta modalidad, son los municipios, en su nuevo rol de comunas integradas y globalizadas, quienes por decisión propia entran en contacto con otros municipios y con entidades otorgantes, con cierta autoridad para la negociación (Pérez, R.S., 2007).

Para la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, APC-Colombia, es “el conjunto de acciones de cooperación internacional que realizan o promueven los gobiernos locales y regionales. Se caracteriza por ser un modelo dinámico, con visión de mediano y largo plazo, en donde se ve implicada la responsabilidad política y la legitimidad, con el propósito de potencializar

el desarrollo en el territorio, con la participación directa de los grupos de población interesados”. (APC-Colombia, 2013).

En el escenario internacional la CD ha sido utilizada entonces, por algunos gobiernos territoriales para fortalecer sus procesos de internacionalización, mediante la firma de hermanamientos, la vinculación en redes de gobiernos locales a nivel internacional, la participación en programas de tipo territorial promovidos por organismos internacionales, el intercambio de experiencias y buenas prácticas, la ejecución de proyectos y programas, todos estos, enmarcados en algunos casos en una estrategia de proyección de ciudad.

Ahora bien, las diferentes dinámicas y prácticas de CD han sido clasificadas desde diferentes perspectivas. Así entonces, Así entonces, (Gutiérrez, A., 2006) ha identificado dos tipos de vínculos, los institucionalizados y los informales. El primero de ellos viene relacionado con actividades bilaterales como los hermanamientos, los proyectos bilaterales y las asociaciones de municipios y con actividades pluri-institucionales enmarcadas en la participación en redes y en proyectos en los cuales se vinculan más de dos instituciones. Por su parte, las informales surgen de relaciones y encuentros que carecen de institucionalización, son de corta duración, por lo que resulta difícil sistematizarlas.

Otros autores han preferido catalogar la práctica de la CD en un enfoque vertical y otro horizontal. En este sentido, (Díaz A.L., 2008) considera la cooperación oficial descentralizada horizontal como la realizada entre administraciones públicas subnacionales y otros agentes que interactúan en el mismo plano y la de tipo vertical la que es llevada a cabo en conjunto con actores de gobierno centrales u otras formas supranacionales de organización (Ruiz A, 2009).

El enfoque vertical y horizontal de COD también puede ser interpretado por otro tipo de dinámicas y roles. En ese sentido, es posible evidenciar existe un enfoque vertical caracterizado por un tipo de relación asistencialista y marcado por las relaciones norte – sur. En él, existe un donante que restringe su actuación a la destinación de recursos y, el compromiso frente al resultado positivo de las acciones se diluye entre quien recibe y ejecuta los mismos.

A su vez, se evidencia una opción paralela que avanza hacia una mayor integración y participación de los actores involucrados que busca una mayor sinergia, complementariedad y responsabilidad

compartida en la ejecución y posterior evaluación, en la cual los gobiernos territoriales se convierten en sujetos activos de la cooperación.

Las relaciones de COD han avanzado, aunque de manera muy lenta, de una visión tradicionalista, vertical y asistencialista “enfoque vertical”, a una visión que beneficia un tipo de relaciones más equilibradas soportadas en el intercambio de experiencias, en la reciprocidad y el mutuo interés y en formas de actuación más abiertas que fortalecen la acción exterior de los gobiernos locales y que para muchos debe ser categorizada bajo el “enfoque horizontal” (Sanz, C.B. , 2008). En este último enfoque, deja de concebirse la relación “donante – receptor” y los actores involucrados son considerados como “socios”.

De esta manera, la lógica de la COD muestra nuevas formas de llevar a cabo dichas relaciones sin que tengan que ceñirse a los instrumentos y modalidades de la cooperación oficial tradicional. Con esto, las administraciones territoriales haciendo uso de su soberanía y autonomía tienen opciones diversas de relacionarse mediante el establecimiento de convenios y hermanamientos, la creación y participación en redes, los intercambios, la asistencia técnica, etc, que además, contribuye con el fortalecimiento en la planeación y gestión pública territorial.

Frente a esto, (Martínez, I y Sanahuja, J.A, 2009), plantean que la naturaleza del sistema de ayuda se caracteriza por su arbitrariedad y asimetría por lo que necesariamente se desarrollan relaciones verticales que no permiten avanzar hacia relaciones plenamente horizontales. Sin embargo, en razón a que en las relaciones de COD se pueden diferenciar distintos niveles de verticalidad, es posible distinguir un tipo ideal de CD que comparte algunos elementos del modelo vertical.

Quizás el elemento diferenciador de las relaciones de cooperación descentralizada debe estar fundamentando en el papel de los gobiernos territoriales en la globalización y su contribución a los procesos de desarrollo local, políticas públicas, planeación participativa y articulación multinivel. En palabras de (Martinez y Sanahuja., 2012), *“los gobiernos descentralizados están llamados a cumplir una función estratégica para la gobernanza global...y... la cooperación descentralizada debería orientarse estratégicamente hacia el apoyo a la gobernabilidad local, hacia el fortalecimiento de la sociedad civil y las instituciones locales, o hacia el apoyo al diseño y la gestión de políticas públicas en el ámbito local.”*

2.1 El caso del Departamento de Cundinamarca

Colombia es un Estado social de derecho, descentralizado y con autonomía de sus entidades territoriales. (Constitución Política de Colombia, 1991) Considera como entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas las cuales, “gozan de autonomía para la gestión de sus intereses”...(Constitución Política de Colombia, 1991). Así, la división político-administrativa del país está organizada en 32 Departamentos, 1.096 municipios y 5 Distritos.

La cooperación internacional ha venido siendo un instrumento de los gobiernos territoriales en el país para comprender e insertarse en la dimensión internacional desde el nivel local. Este contexto ha sido promovido en algunos casos por la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, APC-Colombia y la Federación Colombiana de Municipios, y en otros, por las administraciones departamentales, municipales y las organizaciones de la sociedad civil de manera directa.

A pesar que existen las condiciones legales para promover la cooperación desde el ámbito territorial, en el país se sigue percibiendo que la estructura del Estado tiende a concentrar estos temas en el gobierno central y sus diferentes instancias. Aun así, la cooperación ha sido el medio utilizado por muchos departamentos y municipios con mayor capacidad de planeación y gestión, como un mecanismo para internacionalizarse.

Esta situación viene alimentada además, por la baja capacidad institucional de un gran porcentaje de municipios en el país que requieren estrategias de fortalecimiento institucional diferenciadas que incorporen los principios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad en un marco de unidad nacional y autonomía territorial. (Departamento Nacional de Planeación., 2012).

Para el caso particular del Departamento de Cundinamarca, su actual administración (2012-2016) ha decidido emprender un proceso de fortalecimiento de planeación de su cooperación como uno de aspectos prioritarios consignados en su plan de desarrollo.

El departamento de Cundinamarca ocupa la zona central del territorio nacional, con 116 municipios agrupados en 15 provincias, 14 corregimientos, así como numerosos caseríos y sitios poblados. Su PIB Departamental Anual en el 2011 fue de 30.565.000 (Millones de Pesos), cuya participación

Porcentual en el PIB Nacional fue de 4,9% (Departamento Nacional de Planeación, 2013). El sector agropecuario lidera la estructura económica del departamento, seguido por la industria, los servicios y el comercio. (Gobernación de Cundinamarca, 2013). El índice de desarrollo humano en Cundinamarca es alto (0,837) en comparación con otras regiones del país.

El Departamento ha generado diversas estrategias 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 hoy en día hacen parte del Plan de desarrollo “*Cundinamarca Calidad de Vida 2012-2016*”. No obstante, el Departamento no ha sido prioritario de actividades de cooperación para el desarrollo; sin embargo, es posible evidenciar municipios como Soacha particularmente, en el cual la cooperación ha influido considerablemente en la financiación de su desarrollo.

Para identificar las dinámicas de la cooperación en el Departamento, se tendrán en cuenta una serie de variables que desde el ámbito institucional, de gestión y articulación, podrán evidenciar los grandes retos y desafíos del Departamento frente al escenario actual de la cooperación.

a. La necesidad del fortalecimiento institucional de las dinámicas de la cooperación internacional en el Departamento de Cundinamarca

Desde la perspectiva de la administración departamental, las iniciativas para fortalecer la institucionalidad de la cooperación a nivel departamental llevan cerca de 16 años. Sin embargo, tan solo desde los últimos dos años la Secretaría de Cooperación y Enlace Institucional, comienza a evidenciar la apuesta y promoción de acciones más concretas y con proyección a largo plazo en sus procesos de cooperación internacional.

En 1997 se crea la primera *Oficina de Relaciones Nacionales e Internacionales* de la Gobernación, para el establecimiento de relaciones nacionales e internacionales que complementaran las acciones para el cumplimiento del plan de desarrollo. Posteriormente, este espacio adquirió el nombre de oficina de cooperación y solo hasta el año 2008, la Gobernación decidió apostarle a un espacio de mayor nivel con la creación de la *Secretaría de Cooperación y Enlace Institucional*.

Como un esfuerzo por coordinar el nivel nacional, departamental y local, en el 2013 APC, Colombia promovió la creación del *Comité Red Departamental de Cooperación de Cundinamarca*,

cuyo objetivo principal ha sido el de crear un espacio de discusión y concertación intersectorial, con el fin de definir 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. (Artículo 2).

Sin embargo, llama la atención que desde entonces este Comité no ha podido avanzar de manera significativa y ha demostrado baja capacidad para actuar bajo una ruta estratégica que represente los intereses de los principales actores presentes en los procesos de desarrollo del Departamento.

Otro de los aspectos a considerar en el fortalecimiento institucional está relacionado con los planes de desarrollo del Departamento. En este sentido, el Plan de desarrollo “Cundinamarca Calidad de Vida 2012-2016”, ha establecido la importancia del tema, en especial en el *Objetivo 4: Fortalecimiento Institucional para generar valor de lo público, Pilar 10: Fortalecimiento Institucional y Gobernabilidad, Programa: Modernización de la Gestión, Componente Estratégico: 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 ya priorizadas por el Departamento.*

Lo que evidencia este panorama, es que el marco normativo e institucional de la cooperación en el departamento ha jugado un papel relevante en la definición de una estructura institucional de cooperación, que si bien ha sido lenta, demuestra el interés del Departamento en promoverla como un instrumento complementario de la gestión del desarrollo.

No obstante ello, cuando se indaga sobre los desarrollos institucionales de este aspecto a nivel municipal y con ello, el apoyo de la Gobernación para que sus territorios avancen en este sentido, el panorama demuestra una muy baja capacidad y estructura institucional.

En general, en un gran porcentaje de los municipios del departamento, no ha sido lo suficientemente relevante el tema como para establecer un espacio institucional. Esto explica, en parte, la baja institucionalidad de la misma. Los siguientes son los casos más relevantes por destacar:

- FACATATIVÁ: Dirección de Internacionalización o de cooperación internacional
- CUCUNUBÁ Y SOACHA: Cuenta con un funcionario con la responsabilidad de gestionar acciones de cooperación

- FUSAGASUGÁ: Cuenta con un Contratista que se encarga de estas labores. Además, en el año 2013 se creó el Comité de Cooperación Nacional e Internacional para el municipio de Fusagasugá.
- PUERTO SALGAR: Desarrolla estas actividades desde la Secretaría de Planeación

En general, el aspecto institucional de la cooperación internacional en el Departamento es aún incipiente por lo cual es fundamental avanzar en el apoyo desde la Gobernación a los municipios interesados en este aspecto así como fortalecer el trabajo del Comité Red Departamental de Cooperación Internacional, como una plataforma para coordinar y articular los actores y dinámicas de la cooperación, así como para construir e implementar la estrategia de cooperación internacional de departamento.

ASPECTOS CONSIDERADOS EN LOS AVANCES DE INSTITUCIONALIZACIÓN EN EL DEPARTAMENTO

Aspecto	Nivel
Inclusión de los temas de cooperación internacional en el plan de desarrollo Departamental	Alto
Inclusión de los temas de cooperación internacional en el plan de desarrollo Departamental	Incipiente
Espacio de coordinación y gestión a nivel departamental	Alto
Incidencia del espacio de coordinación y gestión a nivel departamental, en el nivel nacional y municipal	Incipiente
Espacios de coordinación y gestión a nivel municipal	Incipiente
Incidencia del espacio de coordinación y gestión a nivel municipal frente al Departamental	Incipiente
Incidencia de Comité Red Departamental de Cooperación Internacional del Departamento en la planeación estratégica de la cooperación	Nula

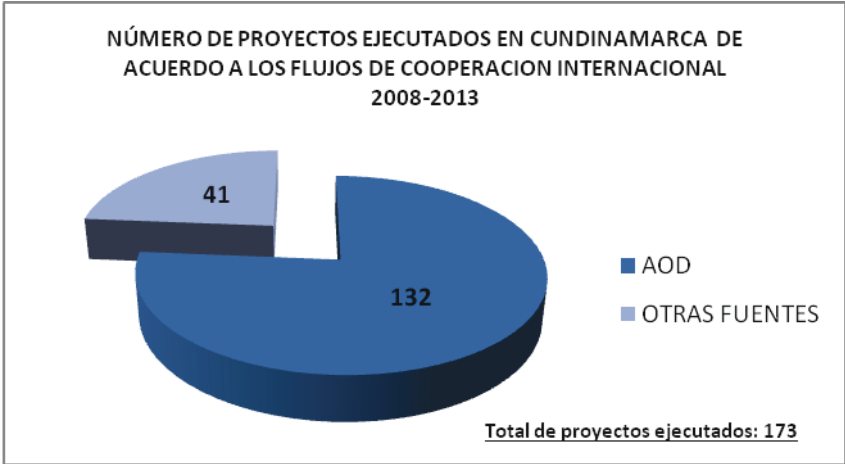
Fuente: elaboración propia

b. Las dinámicas de cooperación en el Departamento de Cundinamarca, los niveles de articulación y coordinación

Al igual que sucede en un gran porcentaje de los Departamentos del país, ha sido evidente los bajos niveles de articulación y coordinación de la cooperación del nivel nacional con el departamental y de este con el nivel municipal. Esto explica, entre otras cosas, la ausencia de información consolidada y el desconocimiento desde los tres niveles, de los proyectos y programas que con recursos técnicos y económicos se han ejecutado en el Departamento.

Así, APC-Colombia, registró entre el año 2008 y 2013 los flujos de ayuda provenientes de fuentes de AOD y de nuevas fuentes descentralizadas y privadas que fueron direccionados principalmente hacia cooperación financiera, técnica, económica y comercial. Estas cifras arrojan que en el Departamento hicieron presencia durante ese periodo aproximadamente 48 donantes internacionales, tanto públicos como privados, con más de 170 proyectos ejecutados. Entre los datos más representativos, el actor con mayor número de proyectos desarrollados en Cundinamarca fue Acnur (30), seguido de Estados Unidos (22), Unicef (10), Unión Europea (9), Alemania (8), entre los más importantes. (Gráficas 1 y 2).

Gráfico 3



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos suministrados por APC –Colombia

Otro de los aspectos a destacar en los datos registrados por APC, Colombia, está relacionado con el tipo de cooperación. Llama la atención que el 55% de estos proyectos fueron a través de cooperación financiera, lo que demuestra que las dinámicas aún muestran un tipo tradicional de cooperación Norte-Sur, soportada en la financiación de proyectos.

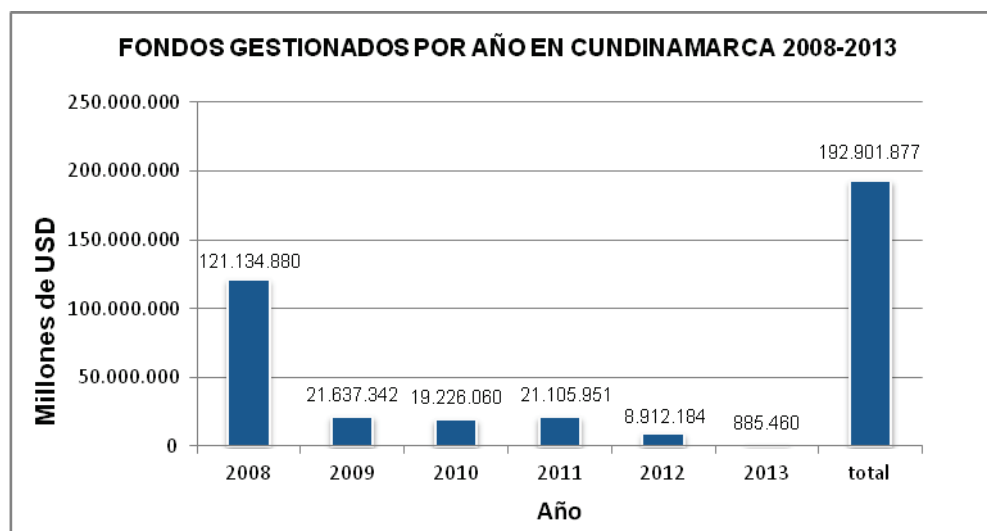
Gráfico 4



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos suministrados por APC- Colombia

Frente a los montos de cooperación en el periodo estudiado, se puede observar una disminución considerable de los flujos que quizás, puede ser consecuencia, entre otras cosas, del recorte presupuestal de los donantes tradicionales de cooperación en Colombia y en especial en Cundinamarca, en razón a la crisis financiera internacional que ha venido mostrando esta tendencia.

Gráfico 5



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos suministrados por APC- Colombia

Sin embargo, estas cifras tan solo son una parte de las actividades de cooperación en el Departamento. Así, desde la Gobernación de Cundinamarca no existe un sistema de información que dé cuenta de los proyectos que han ejecutado en el periodo de tiempo estudiado. Tan solo, en el año 2011, la Secretaría consolidó un cuadro de 10 iniciativas ejecutadas en diferentes municipios

entre los años 2006 y 2010, que además no se encuentran relacionadas el mapa de cooperación de APC, Colombia. Estas vienen catalogadas como cooperación técnica entre países en desarrollo, cooperación financiera, becas y donaciones, cuyos beneficiarios fueron los municipios de Sibaté, Facatativa, Choconta, entre otros.

Por su parte, la actual administración registra dentro de las acciones adelantadas desde el año 2012, la suscripción de once (11) Acuerdos de Cooperación nacional e internacional, que contribuyen al cumplimiento de los objetivos del Plan de Departamental de Desarrollo y fortalecen de manera directa el componente estratégico de Cooperación y Gestión Estratégica para el Desarrollo. (Gobernación de Cundinamarca,, 2013)

El panorama anteriormente descrito se refuerza aún más, desde el nivel municipal. La ausencia de institucionalidad y priorización junto a la baja capacidad de gestión evidencian bajos niveles de relaciones directas de cooperación desde los municipios del Departamento. Tan solo Cucubá y Fusagasugá han participado en proyectos ejecutados en conjunto con alguna entidad nacional.

En general, este escenario demuestra que hay una gran divergencia entre los registros suministrados por APC y la sistematización propia de la Gobernación y de los niveles municipales.

Desde la perspectiva institucional, y si bien desde la Secretaría se considera como una de las estrategias de comunicación con los municipios el Comité Red Departamental de Cooperación, este es un espacio relativamente reciente que no demuestra de manera decidida el avance en la articulación, la información y la coordinación entre la instancia departamental y sus 116 municipios.

Por último, las dinámicas de la cooperación en el departamento demuestran un enfoque tradicional de relaciones que no sobrepasa los modelos tradicionales de tinte vertical y asistencialista como consecuencia de la baja capacidad de planeación y gestión municipal y la incipiente articulación y coordinación de los procesos entre el nivel nacional, departamental y municipal.

ASPECTOS CONSIDERADOS EN LOS AVANCES EN LA GESTIÓN, COORDINACIÓN Y ARTICULACION EN EL DEPARTAMENTO

Aspecto	Nivel
Gestión de cooperación desde el nivel Departamental	Incipiente
Gestión de cooperación internacional desde el nivel municipal	Incipiente
Sistematización de la información desde el nivel nacional	Medio
Sistematización de la información desde el nivel Departamental	Incipiente
Sistematización de la información desde el nivel municipal	Incipiente
Articulación del nivel nacional con el Departamental	Incipiente
Articulación del nivel Departamental con el nivel municipal	Incipiente

Fuente: elaboración propia

Reflexiones finales a manera de conclusión

Sin lugar a duda, avanzar hacia nuevos esquemas de planeación de la cooperación con un enfoque más recíproco y menos asistencialista en el Departamento de Cundinamarca, requiere priorizar la institucionalización y con ello el fortalecimiento del espacio de coordinación al interior de la Gobernación, en especial, con mayores recursos técnicos, humanos y financieros que complementen los logros alcanzados y que genere mayores niveles de articulación y trabajo en red con las demás secretarías de despacho, con los 116 municipios del departamento y demás actores públicos y privados.

Adicionalmente, el fortalecimiento institucional permitirá alinear la oferta y la demanda de cooperación internacional del Departamento, con el fin de diseñar una estrategia que establezca las necesidades reales y exteriorice las potencialidades, articulándose a la vez con las políticas públicas departamentales.

Dicho esquema, dará paso a la coordinación, alineación y desarrollo de acciones de gran impacto, evitando la duplicidad de proyectos e incentivando la participación de la sociedad civil. En este sentido, dentro del proceso de institucionalización se deben fortalecer las capacidades y potencializar nuevas modalidades de cooperación internacional, como la cooperación Sur-Sur, la descentralizada, la cooperación en red, en razón a que éstas responden a relaciones más horizontales y de trabajo entre iguales. Para lograr este objetivo, es fundamental avanzar en el trabajo en red, las alianzas intermunicipales y la potencialización de la gestión regional; así mismo, fortalecer los acuerdos Departamento - Distrito Capital, bajo la estrategia Región-Capital, de tal forma que el departamento y los municipios más cercanos a Bogotá se beneficien de nuevos procesos de desarrollo.

Finalmente, el Departamento debe empoderarse de los procesos de cooperación para que de esta forma se logre incidir en la gestión de la agenda nacional y su diálogo con los cooperantes. En este mismo sentido, innovar los procesos de cooperación implica además modificar la concepción tradicional de la cooperación, tanto a nivel departamental como municipal, y repensar el territorio desde una visión estratégica en la cual los municipios deben proyectar internacionalmente sus potencialidades las cuales pueden convertirse en oferta de cooperación y sobrepasar el modelo vertical y asistencialista Norte-Sur para promover un modelo horizontal de relaciones entre socios y actores del desarrollo.

De otra parte, la articulación, la coordinación y la información entre la instancia nacional, departamental y municipal, dan cuenta de la necesidad de establecer un mecanismo de articulación y rendición de cuentas y de una cultura de interlocución y de trabajo en red.

Por último, y ligado a los procesos de gestión de la cooperación desde el nivel local, es fundamental vincular la instalación de capacidades para la planificación del desarrollo. Los municipios del departamento no cuentan con capacidades suficientes en cooperación y diseño y formulación de proyectos. Para ello, parece necesario implementar una estrategia de identificación de capacidades tanto al interior de la administración departamental como de los entes territoriales.

BIBLIOGRAFÍA

Agnew, J.A (2008). *Place and politics: the geographical mediation of states and society*, Boston, Allen & Unwin. En: Díaz Abraham Leonardo, *la cooperación oficial descentralizada, cambio y resistencia en las relaciones internacionales contemporáneas*. Madrid, Catarata, 2008, p.140.

Alonso J. A (2003). Documento de trabajo. *La Cooperación Descentralizada en España*. Madrid.

Alcaldía de Fusagasugá. (13 de septiembre de 2013). www.fusagasuga-cundinamarca.gov.co. Obtenido de <http://www.fusagasuga-cundinamarca.gov.co/publicaciones.php?id=42015>

APC Colombia. (2013). *Manual de acceso a la cooperación internacional*. Obtenido de <http://www.apccolombia.gov.co/?idcategoria=1469#&panel1-1>

APC-Colombia. (2013). *Mapa de cooperación internacional*. . Obtenido de <http://190.248.17.195:8000/mapacooperacion/apcNew2.3/>

Banco Mundial. (30 de septiembre de 2013). www.bancomundial.org. . Obtenido de <http://datos.bancomundial.org/nueva-clasificacion-de-paises>

- Banco Mundial. (2013). *Informe sobre el desarrollo mundial*. . Obtenido de www.bancomundial.org. : <http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2012/Resources/7778105-1299699968583/7786210-1315936231894/Overview-Spanish.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2013). *Departamento Nacional de Planeación*. Obtenido de Regionalización del Presupuesto de Inversión 2014.: <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=EKjBJzdlciE%3D&tabid=1544>
- Departamento Nacional de Planeación. (2012). *Evaluación del Desempeño Integral de los Municipios. 2013 Informe de resultados vigencia, 2012*. Obtenido de Departamento Nacional de Planeación.
- Díaz A.L. (2008). *La COD, cambio y resistencia en las relaciones internacionales contemporáneas*. . Madrid: Catarata.
- Federación Colombiana de Municipios. (2013). Documento guía: Diplomado en gestión de la cooperación para el desarrollo territorial.
- Gobernación de Cundinamarca. (2013). Decreto 021.
- Gobernación de Cundinamarca,. (2013). Informe de Gestión. Bogotá.
- Gobernación de cundinamarca. (2012). *Plan de desarrollo de cundinamarca*. Obtenido de www.cundinamarca.gov.co: <http://www1.cundinamarca.gov.co/gobernacion/LinkClick.aspx?fileticket=XX7Mq9Onb8w%3d&tabid=86&mid=1030&language=es-ES>
- Gutierrez, A. (2006). Análisis de la Cooperación Descentralizada Local. Una aproximación a las relaciones de cooperación descentralizada entre la UE y América Latina En: *Observatorio de la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina*. Tomado de: http://observ-ocd.org/sites/observ-ocd.org/files/publicacion/docs/235_29_2.pdf
- Grandas, D., & Nivia, F. . (2012). Guía práctica para el establecimiento de relaciones de cooperación descentralizada para municipios en Colombia. Bogotá. Universidad Jorge Tadeo Lozano.
- Martinez y Sanahuja. (2012). La cooperación descentralizada española y la eficacia de la ayuda: los desafíos de la complementariedad y la división del trabajo. *Eficacia de la ayuda y división del trabajo: retos para la cooperación descentralizada esp*.
- Martínez, I y Sanahuja, J.A. (2009). *La agenda internacional de eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada en España*. Madrid: Fundación Carolina.
- OECD (2014). Development aid at a glance, statistics by region: América. Obtenido de: <http://www.oecd.org/dac/stats/documentupload/3.%20America%20-%20Development%20Aid%20at%20a%20Glance%202014.pdf>
- Olivié, I., & Domínguez , R. . (2013). Elementos para el posicionamiento de España en la construcción de la agenda de desarrollo global. . Madrid.: Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos.

- Pérez, R.S. (2007). *El Contexto Global y la Internacionalización de Los Municipios en los Procesos de Desarrollo Territorial*. . Obtenido de Observatorio Iberoamericano del Desarrollo Local y la Economía Social, 1(0): <http://www.eumed.net/rev/oidles/00/Ro>
- Ruiz A, L. (2009). Las relaciones internacionales de los municipios. *Convergencia[online]*. ISSN 1405-1435., vol.16, n.49, pp. 253-275.
- Sancho, I y Vendrell, (2006). La cooperación local y descentralizada: Análisis crítico y nuevas perspectivas, en *Riesgos y oportunidades en la cooperación descentralizada*. Donostia, PTM mundubat.
- Sanz, C.B. . (2008). Guía para la acción exterior de los gobiernos no centrales y la cooperación descentralizada Unión Europea – América Latina, Elementos para la construcción de una política pública local de cooperación descentralizada. *En Observatorio de la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina. Vol. 2*. Barcelona.