

GESTIÓN PÚBLICA E INTERNACIONALIZACIÓN COMO ESTRATEGIA PARA EL DESARROLLO DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES EN COLOMBIA

WILLIAM GUILLERMO JIMÉNEZ BENÍTEZ

TERCER PREMIO LATINOAMERICANO
DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
PRIMER LUGAR



INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.



GLAP/IICA
GRUPO LATINOAMERICANO
POR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



IICA
INSTITUTO INTERAMERICANO
DE COOPERACIÓN PARA EL
DESARROLLO

William Guillermo Jiménez Benítez

**Gestión pública e
internacionalización como estrategia
para el desarrollo de los gobiernos
subnacionales en Colombia**

**Tercer Premio Latinoamericano
de Administración Pública**



ISBN: 978-607-9026-19-6

Gestión pública e internacionalización como estrategia para el desarrollo de los gobiernos subnacionales en Colombia

Derechos reservados conforme a la Ley
Primera edición: junio de 2012

©Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
Km. 14.5 Carretera Libre México-Toluca No. 2151
Col. Palo Alto, C.P. 05110
Delegación Cuajimalpa, México, D.F.
50 81 26 35
www.inap.org.mx

Diseño de portada: Ricardo Muñoz Juárez

Se autoriza la reproducción parcial de esta obra, citando la fuente, siempre y cuando sea sin fines de lucro.

CONSEJO DIRECTIVO 2011-2014

José R. Castelazo
Presidente

Javier Barros Valero
**Vicepresidente
para Asuntos
Internacionales**

Diego Valadés
Vicepresidente

Mauricio Valdés Rodríguez
**Vicepresidente para los
IAP's de los estados
2012-2013**

CONSEJEROS

Hilda Aburto Muñoz
Carlos Almada López
José Fernando Franco González Salas
Benjamín González Roaro
Mauricio Merino Huerta
Sergio Hidalgo Monroy Portillo
María de los Ángeles Moreno Uriegas
Arturo Núñez Jiménez
Fernando Pérez Correa
Carlos Reta Martínez
Óscar Reyes Retana
Héctor Villarreal Ordóñez

CONSEJO DE HONOR

Luis García Cárdenas
Ignacio Pichardo Pagaza
Adolfo Lugo Verduzco
José Natividad González Parás
Alejandro Carrillo Castro

IN MEMORIAM

Gabino Fraga Magaña
Gustavo Martínez Cabañas
Andrés Caso Lombardo
Raúl Salinas Lozano

FUNDADORES

Francisco Apodaca y Osuna
José Attolini Aguirre
Enrique Caamaño Muñoz
Antonio Carrillo Flores
Mario Cordera Pastor
Daniel Escalante Ortega
Gabino Fraga Magaña
Jorge Gaxiola Zendejas
José Iturriaga Sauco
Gilberto Loyo González
Rafael Mancera Ortiz
Antonio Martínez Báez
Lorenzo Mayoral Pardo
Alfredo Navarrete Romero
Alfonso Noriega Cantú
Raúl Ortiz Mena
Manuel Palavicini Piñeiro
Álvaro Rodríguez Reyes
Jesús Rodríguez y Rodríguez
Raúl Salinas Lozano
Andrés Serra Rojas
Catalina Sierra Casasús
Ricardo Torres Gaitán
Rafael Urrutia Millán
Gustavo R. Velasco Adalid

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	11
<i>José R. Castelazo</i>	
INTRODUCCIÓN	13
CAPÍTULO 1	21
INTERNACIONALIZACIÓN TERRITORIAL	23
1. INTRODUCCIÓN	23
2. INTERNACIONALIZACIÓN Y DESARROLLO TERRITORIAL	26
2.1. Noción sobre internacionalización territorial	26
2.2. Gestión de la internacionalización territorial: El reto global-local	27
2.3. Internacionalización y desarrollo territorial	29
3. MODALIDADES DE INTERNACIONALIZACIÓN TERRITORIAL	33
3.1. Cooperación internacional	33
3.1.1. Transformaciones en la cooperación internacional	34
3.1.2. Cooperación descentralizada	34
3.2. Marketing Territorial	36
3.2.1. La identidad del territorio. Elemento estratégico y diferencial	42
3.2.2. La identidad territorial y las marcas territoriales	42
3.2.3. Identidad territorial y políticas públicas en Colombia para el desarrollo	43
3.3. Inserción en redes	44
4. COMPETENCIAS DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES FRENTE A LA INTERNACIONALIZACIÓN	45
4.1. Entidades territoriales y competencias internacionales	46
4.2. Marco normativo vigente en materia de cooperación internacional	48
CAPÍTULO 2	53
GESTIÓN DEL DESARROLLO, GOBERNABILIDAD Y COMPETITIVIDAD REGIONAL	55
1. DISCUSIONES EN TORNO AL CONCEPTO DEL DESARROLLO	55
1.1. Dimensiones del desarrollo	59
1.2. Gestión del desarrollo	60
2. GOBERNABILIDAD Y GOBERNANZA	62
2.1. Gobernanza Sistémica	65
3. COMPETITIVIDAD	67
3.1. Ventajas comparativas y ventajas competitivas	68
3.2. Competitividad estructural y competitividad sistémica	70
3.3. Modelo de Porter vs. Competitividad sistémica	72

3.3.1. Modelo de Porter: Las cinco fuerzas	72
3.3.2. Modelo de competitividad sistémica	74
CAPÍTULO 3	79
EXPERIENCIAS, METODOLOGÍA Y SELECCIÓN DE CASOS	81
1. ALGUNAS EXPERIENCIAS DE INTERNACIONALIZACIÓN DE GOBIERNOS TERRITORIALES	81
1.1. Experiencias en América Latina	81
1.1.1. Chile	81
1.1.2. Argentina	82
1.1.3. México	84
1.2. Experiencias en Colombia	85
1.2.1. Medellín	85
1.2.2. Bogotá D.C.	88
1.2.3. Otras experiencias	91
2. ASPECTOS METODOLÓGICOS	94
2.1. Tipo de estudio	94
2.2. Método de investigación	94
2.3. Fuentes y técnicas de investigación	95
2.4. Instrumentos	96
2.5. Categorías, variables, indicadores y fuentes	97
3. SELECCIÓN DE LOS CASOS	99
3.1. El análisis de conglomerados	100
3.2. Resultados	101
CAPÍTULO 4	105
ESTUDIOS DE CASO: CALDAS, SANTANDER Y CALDONO	105
1. CASO CALDAS	107
1.1. El sistema de Cooperación Internacional de Caldas –SCIC–	107
1.1.1. Origen del SCIC	107
1.1.2. El sistema de cooperación	109
1.2. Taller sobre internacionalización municipal	111
1.2.1. Presentación	111
1.2.2. Concepción sobre internacionalización en municipios de Caldas	112
1.2.2.1. Municipio de San José	112
1.2.2.2. Municipio de La Dorada	112
1.2.2.3. Municipio de Chinchiná	113
1.2.2.4. Municipio de Pensilvania	113
1.2.2.5. Municipio de Belalcázar	113
1.2.2.6. Municipio de Manizales	114
1.2.2.7. Municipio de Manzanares	114
1.2.2.8. Municipio de Palestina	114

1.2.3. Comentarios sobre el taller	115
1.3. Entrevista a gestores de internacionalización	116
1.3.1. Comentarios a las entrevistas	116
1.4. Proceso de construcción de la internacionalización: Agenda Estratégica	117
1.4.1. La herramienta básica: el PHVA	118
1.4.2. Herramientas para elaborar el diagnóstico y la formulación	119
1.4.3. Asignación de tareas y responsabilidades	120
1.5. Internacionalización en los Planes de Desarrollo	120
1.5.1. Plan de Desarrollo 2008-2011 “Para hacer de Caldas nuestra mejor empresa”	120
1.5.2. Plan de Desarrollo Manizales 2008-2011 “Ciudad internacional de conocimiento para todos”	123
2. CASO SANTANDER	124
2.1. Gobernación de Santander	125
2.2. ADEL Metropolitana	130
2.2.1. Origen	130
2.2.2. Objetivo social	130
2.2.3. Estructura organizacional	131
2.2.4. Asamblea de Socios	132
2.2.5. Cadenas de valor	133
2.3. ADEL Vélez	134
2.3.1. Antecedentes	134
2.3.2. Socios	135
2.3.3. Cadenas de valor	136
2.4. Internacionalización en los planes de desarrollo	136
2.5. Entrevistas	139
2.5.1. Comentarios a las entrevistas	140
3. CASO CALDONO	141
3.1. Introducción	141
3.2. Asociación de Municipios del Norte del Cauca –AMUNORCA–	144
3.2.1. Origen	144
3.2.2. ¿Qué es AMUNORCA?	145
3.2.3. Estructura administrativa	146
3.2.4. Socios Estratégicos y Entidades Reguladoras	148
3.2.5. Agenda Regional	148
3.2.6. AMUNORCA Internacional - Proyectos actuales	149
3.3. Municipio de Caldon	151
3.4. Internacionalización en los planes de desarrollo	156
3.4.1. Plan Departamental de Desarrollo 2.008-2.011 “Arriba el Cauca”	156
3.4.2. Plan de Desarrollo “Participación para el desarrollo, diversidad para la convivencia”. Caldon, Cauca, 2008-2011	159
3.5. Entrevistas	160

CAPÍTULO 5	163
SISTEMATIZACIÓN Y ANÁLISIS DE VARIABLES DE ESTUDIO	165
1. CATEGORÍA: INTERNACIONALIZACIÓN TERRITORIAL	165
1.1. Variable: cooperación internacional	165
1.1.1. Caso Caldas	165
1.1.2. Caso Santander	166
1.1.3. Caso Caldono	166
1.2. Variable: Marketing Territorial	168
1.2.1. Caso Caldas	168
1.2.2. Caso Santander	168
1.2.3. Caso Caldono	169
1.3. Variable: Redes	169
1.3.1. Caso Caldas	170
1.3.2. Caso Santander	171
1.3.3. Caso Caldono	171
2. CATEGORÍA: DESARROLLO TERRITORIAL	172
2.1. Variable: Político-Institucional	172
2.1.1. Caso Caldas	173
2.1.2. Caso Santander	174
2.1.3. Caso Caldas	176
2.2. Variable: Económica	177
2.2.1. Caso Caldas	177
2.2.2. Caso Santander	178
2.2.3. Caso Caldas	179
2.3. Variable: Social Cultural	180
2.3.1. Caso Caldas	181
2.3.2. Caso Santander	181
2.3.3. Caso Caldono	181
2.4. Variable: Ambiental	182
2.4.1. Caso Caldas	182
2.4.2. Caso Santander	182
2.4.3. Caso Caldono	183
3. ANÁLISIS DE LAS ENTREVISTAS	183
CONCLUSIONES	195
BIBLIOGRAFÍA	211

PRESENTACIÓN

El Premio Latinoamericano de Administración Pública –creado a iniciativa del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) de México, con el respaldo del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas (IICA) y la participación del Grupo Latinoamericano de Administración Pública (GLAP)– en su tercera versión, tuvo por tema “El Fortalecimiento de las Instituciones Públicas en un Estado Democrático de Derecho”, el cual ha sido motivo de discusiones en las reuniones del GLAP con la finalidad de explorar el reflejo de la democracia y el derecho en las funciones de la Administración Pública y en la participación ciudadana.

Así, la investigación que obtuvo el Primer Lugar de este Tercer Premio Latinoamericano de Administración Pública fue: *Gestión pública e internacionalización como estrategia para el desarrollo de los gobiernos subnacionales en Colombia*, de William Guillermo Jiménez Benítez, profesor titular de la Escuela Superior de Administración Pública, Colombia.

La obra explora la repercusión de los procesos de globalización, así como los nuevos retos, oportunidades y riesgos para los gobiernos locales, o subnacionales ante la misma. El autor utiliza el término de internacionalización para caracterizar “las dinámicas de la globalización en el sentido contrario, esto es, desde lo local hacia lo global”.

Con base en estudios de caso, el autor identifica que una adecuada gestión pública para la internacionalización de los gobiernos subnacionales, debe considerar la individualidad local, particularizada en sus potencialidades a desarrollar. Para ello debe existir una voluntad política de los actores que permita una descentralización y una nueva cultura de la competitividad, lo que conlleva a la instrumentación de políticas públicas de internacionalización desde lo local.

Esta investigación aporta a los países latinoamericanos la experiencia de una estrategia metodológica y elementos para reflexionar sobre la mejora de los procesos para el desarrollo territorial y asumir una actitud proactiva frente a la globalización.

El INAP reconoce y agradece la participación como jurados de este Tercer Premio Latinoamericano a: Paulo Sergio de Carvalho, Presidente de la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) de Brasil; Jaime Antonio

Quiceno Guerrero, Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) de Colombia; Rethelny Figueroa de Jain, Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), Costa Rica; Ángel Manuel Moreno Molina, del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) de España; Leonel Reyes Estrada, Gerente del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) de Guatemala; Oquendo Medina, Instituto de Administración Pública (INAP), de República Dominicana, y de sus equipos interdisciplinarios, cuyas deliberaciones fueron importantes aportes al desarrollo del Premio.

José R. Castelazo
Presidente

INTRODUCCIÓN

La temática a investigar en este estudio se originó a través de la constitución de un semillero de investigación que desde agosto del 2008 ha desarrollado un proceso de formación investigativa en torno a la temática de la internacionalización de los gobiernos territoriales; como fruto de este proceso, se elaboraron más tarde dos monografías de grado con resultado exitoso a mediados de 2009. Posteriormente se participó en una convocatoria pública para apoyar la realización de proyectos de investigación que realizó la Escuela Superior de Administración Pública –ESAP–; se presentó un proyecto de investigación que fue seleccionado y aprobado con el mayor puntaje en esa ocasión¹. El proyecto se ejecutó durante 2010. Hasta el momento no se han publicado los resultados finales obtenidos con la realización del estudio.

Por tratarse del desarrollo de un estudio académico-científico, a continuación se presenta el planteamiento del problema, el problema mismo, su justificación, objetivos y metodología.

El planteamiento del problema parte de considerar que en la actualidad se presenta un sistema internacional caracterizado por fenómenos tales como la globalización, la interdependencia, los procesos transnacionales, la integración, la fragmentación y la coexistencia de una heterogeneidad de actores, entre ellos los gobiernos territoriales. Sostiene Ponce que *“En los últimos años las economías regionales y locales se han tenido que enfrentar a nuevos y difíciles retos. Los procesos de globalización y de integración económica modifican el status quo económico, poniendo de manifiesto nuevas oportunidades y riesgos ya no sólo para países, sino también para ciudades y regiones”* (2005: 404).

El proceso de globalización que se viene presentando ha generado cambios tanto en la concepción clásica de Estado-nación (Held, 1997; Jessop, 1999) como en la de desarrollo y las formas de acceder al mismo (Boisier, 1995, 1999, 2005a, 2005b), esto se concreta en el debilitamiento de la soberanía como elemento vital en la concepción de Estado lo cual genera el virtual desdibujamiento de las fronteras territoriales. Como plantean Borja y Castells (1997), en el nuevo sistema global, los Estados-nación son demasiado pequeños para controlar y dirigir los flujos globales de poder, riqueza y

¹ El equipo de trabajo estaba conformado por un Director de investigaciones, dos Investigadoras Cooperantes y un estudiante Auxiliar de Investigación. El documento, aunque se redacta y presenta de manera individual, es un resultado de equipo.

tecnología, pero a la vez son muy grandes para representar la pluralidad de los intereses sociales e identidades culturales de la sociedad. Esto conlleva la necesidad de fortalecer medidas que vayan en pro del crecimiento y el desarrollo de países como Colombia, pero teniendo como actor principal el territorio.

Se señala además que *“la globalización significa los procesos en virtud de los cuales los Estados nacionales soberanos se entremezclan e imbrican mediante actores transnacionales y sus respectivas probabilidades de poder, orientaciones, identidades y entramados varios”* (Beck, 1998: 29); de acuerdo con esta postura, es posible sostener que al hablar de globalización se hace referencia directa a la figura del Estado-nación, en la que se cuestiona su capacidad, su soberanía y se rompe con toda una serie de paradigmas que vienen ligados a la concepción tradicional del Estado nacional. Sin embargo, sostiene Botero (2004a: 28) que, si bien son notorios los efectos de la globalización sobre el Estado, no se entraría a discutir la necesidad de su existencia sino *“las formas de gestión que en los modelos actuales no le permiten dar respuestas rápidas y flexibles que favorezcan las relaciones existentes entre Estado, instituciones y sociedad civil”*.

De igual manera, es importante tener presente los acontecimientos recientes que se han producido como consecuencia de la crisis económica mundial (2008-2009) en la cual el Estado ha jugado un papel fundamental en la adopción e intervención con políticas tendientes a la superación de la recesión y crisis económica mundial, y además, se han tomado ciertas medidas de carácter proteccionista que harían pensar en la vigencia plena del concepto de Estado-nación tradicional. Para el caso latinoamericano se suma el hecho del agrupamiento de algunos países en bloques de tipo ideológico, según la afinidad o no respecto a la hegemonía de los Estados Unidos en la región (tal es el caso del bloque bolivariano liderado por el gobierno de Venezuela), o movimientos antiglobales y alternativos; estos hechos conllevan a la exacerbación del discurso acerca de la soberanía nacional, la independencia y el patriotismo, elementos propios del concepto Estado-nación.

En todo caso, el proceso de globalización e internacionalización, no parece detenerse. Son diversas las posturas que surgen frente al concepto de internacionalización, sin embargo no existe un acuerdo entre los especialistas (como es común en las ciencias sociales). En este sentido, algunos autores como Ottone (2002) e Hinojosa (2004) tienden a afirmar que la internacionalización es un proceso previo al de globalización. No obstante, otros autores como Botero (2004a), Zapata (2008), Borja y Castells (1997), coinciden en utilizar

el concepto de internacionalización no como anterior a la globalización y bajo una mirada meramente económica, sino como el término que puede lograr aglutinar las dinámicas de la globalización en el sentido contrario, esto es, desde lo local hacia lo global.

Al igual que con la globalización, para hablar de internacionalización hay que hacerlo teniendo en cuenta diversas esferas, entre otras:

- En lo *económico*, conlleva un incremento de la competencia entre territorios que se desarrolla en paralelo al incremento de la cooperación entre ciudades, y
- En lo *político-institucional*, se sostiene que, “*la internacionalización... tiene un gran reflejo institucional en la participación activa de los gobiernos territoriales y de los principales agentes de desarrollo en la vida internacional básicamente a través de tres mecanismos: la participación en las asociaciones de ciudades, la inserción en redes, y el desarrollo del city marketing y la presencia activa en eventos internacionales*” (Borja y Castells, 1997: 320).

Si bien conceptos puntuales de internacionalización no son trabajados por los autores mencionados se puede afirmar que, la internacionalización es el proceso a través del cual las entidades territoriales son conscientes de la importancia de ser actores activos frente a los desafíos que se presentan desde el entorno para lograr procesos sostenidos de desarrollo en sus territorios, decidiendo actuar a través de acciones sistemáticas y metódicas a partir de nuevos modelos extensivos y comprensivos de la dimensión internacional. En síntesis, hablar de internacionalización implica tener un claro reconocimiento de la activa participación del territorio en el contexto internacional de forma tal que se generen procesos decisorios de participación activa y generadora de desarrollo (Ochoa y Pineda, 2009: 19). La internacionalización como estrategia al desarrollo territorial se puede agrupar, a su vez, en dos grandes tipos: *Internacionalización activa* (acciones de búsqueda de recursos y apoyos en el entorno internacional) e *internacionalización pasiva* (medidas de atracción de recursos hacia el territorio).

Como consecuencia de lo anterior, los gobiernos centrales-nacionales se ven obligados a negociar en lo interno y en lo externo de manera simultánea, lo cual implica el surgimiento de otro tipo de actores locales quienes participan cada vez más en las esferas internacionales (Zapata, 2008). Los gobiernos territoriales progresivamente se han convertido en nuevos actores en el

escenario internacional, lo cual ha generado que las experiencias de acción internacional de carácter local hayan avanzado de manera tal, que ya se piensa en acciones concretas y sistemáticas de internacionalización.

Bajo dichas circunstancias, los gobiernos tanto nacionales como subnacionales, deben examinar estrategias de desarrollo que les permitan enfrentar adecuadamente el proceso de internacionalización en curso y de esta manera: “...*poder aprovechar las ventajas comparativas y competitivas que se derivan de él, como para responder a los desequilibrios territoriales y las desigualdades sociales que provoca*” (Ponce, 2005: 404); una de estas estrategias podría ser la generación de cambios significativos en la forma como los gobiernos realizan la planificación de su desarrollo.

La mayor relevancia de los gobiernos territoriales, favorece la adopción de enfoques basados en la descentralización territorial, la autonomía y el desarrollo regional, los cuales se basan en la movilización de los potenciales que posee el territorio. Bajo esta concepción, se impulsan procesos de desarrollo unidos al diseño de estrategias y políticas capaces de utilizar y propiciar ventajas competitivas y comparativas del territorio (Jiménez, 2008).

Todo lo anterior, ha incentivado que gobiernos territoriales de otros países y algunos en Colombia hayan generado estrategias de internacionalización con base en esquemas innovadores para la consecución de su desarrollo local o territorial; entre éstas, se encuentran acciones tales como la cooperación internacional –especialmente la descentralizada–, la participación en redes internacionales con sus similares de otros países, las asociaciones de municipios y temas relacionados con el mercadeo territorial, entre otras (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2008; Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2005; Parra, 2009; Alcaldía de Medellín, 2005, entre otros). De esta forma la internacionalización se convierte en una alternativa de acción frente a los desafíos de los procesos de integración y globalización que traen consigo un aumento en las demandas socio-económicas y mayores complejidades en los retos a enfrentar.

Sin embargo, los estudios realizados hasta el momento Ochoa y Pineda (2009), Parra (2009), Botero (2004a, 2004b) entre otros, demuestran una baja utilización de estas estrategias de internacionalización para el desarrollo, por parte de la gran mayoría de los gobiernos territoriales colombianos. No obstante la existencia de algunos trabajos pioneros, nos encontramos evidentemente frente a un problema de investigación por insuficiencia; es decir, cuando la realidad hace ver fenómenos para los cuales la teoría

disponible se queda corta o simplemente no existe (Colciencias, 2003). De otro lado, la falta de comprensión y/o claridad de las autoridades territoriales sobre el papel que tienen frente a la globalización y la mundialización, ha impedido que se vean así mismos como actores fundamentales de este proceso, frenando el reconocimiento y el acceso a las formas de internacionalización; de esta manera, se estarían perdiendo alternativas importantes para el desarrollo de sus territorios a través de las opciones que ésta podría ofrecer. Además, se generan serios vacíos en la capacidad de acción y gestión frente a los desafíos del contexto internacional y las necesidades de los ciudadanos a quienes en últimas deben responder. No obstante, esta falta de conocimiento y/o de voluntad no se convierten en excusa para que las autoridades territoriales puedan evadir el reto (y la responsabilidad) de enfrentar los desafíos que dicho contexto les impone, en especial, en aspectos como la competitividad y la cooperación.

El anterior planteamiento lleva a formular el problema de investigación, el cual se condensa en la siguiente pregunta: *¿Cómo pueden los gobiernos territoriales adoptar estrategias de internacionalización para el desarrollo?*

Frente al problema formulado, se tienen dos hipótesis que guían el presente estudio: Hipótesis 1: Si los gobiernos territoriales conocen las ventajas de la internacionalización y reciben asesoramiento sobre el tema, entonces podrán iniciar procesos de construcción de agendas de internacionalización exitosas. Hipótesis 2: Es posible definir mediante un proceso de gestión pública territorial, agendas o estrategias para la internacionalización las cuales pueden ser aplicadas por los gobiernos territoriales.

En cuanto a la justificación del estudio, desde un punto de vista práctico, el proyecto es importante pues se hace cada vez más obligatoria la necesidad de comprender que la globalización definió un nuevo escenario en donde se viene reconfigurando el papel de los actores locales y territoriales, al transformar tanto los espacios como las relaciones, pasando de un espacio funcional, a la producción de un espacio de articulación social y de construcción de identidad capaz de dar sentido a las interacciones sociales en medio de los procesos globales. Es de gran importancia que los gobiernos territoriales asuman su papel como generadores de desarrollo y no sólo como agentes prestadores de servicios, de forma tal que reconozcan en la internacionalización un camino viable que puede orientar la generación creativa de alternativas a las problemáticas locales y que puede prepararlas para afrontar con mayor éxito el impacto del proceso de

globalización. Por todo ello, el estudio busca establecer aspectos relativos a la gestión pública para la internacionalización de los gobiernos territoriales que permitan concretar las oportunidades de la internacionalización.

El proyecto es importante ya que desde el punto de vista teórico se espera contribuir con conocimiento de frontera acerca de las posibilidades, las modalidades y la gestión pública de la internacionalización para el desarrollo territorial. El estudio ofrece la exploración de un fenómeno poco estudiado en el país, por lo cual se ha venido rezagando con respecto a otros países de América Latina que presentan importantes y significativos avances en el tema, no sólo en la discusión teórica sino en la aplicación, logrando posicionar algunos de sus territorios de manera exitosa en el contexto internacional y favoreciendo de esta forma el desarrollo de sus habitantes y la concreción de los fines del Estado Social de Derecho (como el caso de Chile). De otro lado, no existen muchos estudios que aborden el tema del fortalecimiento de la gestión pública para la internacionalización y la integración, y menos sobre estas materias nivel de la gestión pública territorial.

Desde el punto de vista social, los resultados del proyecto beneficiarán en primera medida las poblaciones de las entidades territoriales puesto que el estudio se dirige a establecer estrategias y acciones que pueden ser utilizadas por las autoridades territoriales para el logro del desarrollo local y territorial; es decir, al final de todo son los habitantes los destinatarios de las políticas y programas que se emprendan para el desarrollo y el logro de los fines esenciales del Estado Social y Democrático de Derecho. En segunda medida, las autoridades locales también se ven beneficiadas pues se espera que a través de los resultados de este estudio se tenga mayor conocimiento y se sensibilice en torno a las posibilidades de acceso al proceso de internacionalización. Finalmente, los institutos y escuelas de administración pública, tienen una oportunidad de abanderar una discusión que es propia de su ámbito y que busca generar innovación y fortalecimiento a la gestión pública territorial.

El objetivo general del estudio es establecer lineamientos y acciones de internacionalización que puedan ser adoptados por los gobiernos territoriales colombianos según su nivel, como estrategia para el desarrollo. En cuanto a los objetivos específicos, se tienen los siguientes: 1) Caracterizar la situación actual de los gobiernos territoriales colombianos frente al proceso de internacionalización; 2) Establecer el marco de actuación de las entidades territoriales frente a la internacionalización; 3) Analizar los riesgos y las

oportunidades que el proceso de internacionalización genera para el desarrollo de las entidades territoriales; 4) Identificar estrategias y modalidades de internacionalización utilizadas en algunos casos exitosos nacionales e internacionales, y 5) Determinar aspectos relativos al fortalecimiento de la gestión pública para la internacionalización de los gobiernos territoriales.

En cuanto al tipo de estudio, la investigación es exploratoria y descriptiva; aunque hay alguna literatura sobre el tema, realmente este es un estudio pionero tal cual se propone. Es descriptiva pues se trata de establecer características, modalidades y estrategias de los procesos de internacionalización, con el fin de formular posibles aplicaciones.

El enfoque o método general de investigación es cualitativo, pues se trata de la construcción de complejos descriptivos de una realidad sobre cuyas variables no se tiene control alguno de parte de los investigadores; además es un objeto de estudio construido a partir de las elaboraciones teórico-conceptuales, antes que dado de antemano de manera objetiva sin ninguna intervención de los investigadores.

Las técnicas de producción de información apelarán a fuentes primarias como secundarias. Mediante las entrevistas semiestructuradas (autoridades territoriales, expertos, académicos y pobladores), los grupos de discusión (funcionarios territoriales) y la observación directa, se recurrirá a fuentes primarias; a través de la revisión y análisis documental se abordarán fuentes secundarias. Una estrategia de investigación que permite combinar diversas técnicas es el Estudio de caso, el cual encontramos apropiado para nuestra investigación debido a que se realizará una selección de algunos gobiernos territoriales con experiencias en internacionalización y sobre los cuales se harán visitas y trabajo de campo.

Es evidente que las respuestas a las preguntas que condensan el problema a investigar requerirían de un estudio que abarcará el universo o una muestra representativa del conjunto de entidades territoriales. No obstante, dadas las limitaciones de recursos y la inexistencia de información sistemática y comparable para todas las entidades territoriales colombianas, el estudio tendrá en cuenta el *análisis de conglomerados* según capacidades endógenas para el desarrollo realizado por el Departamento Nacional de Planeación, además de una serie de características similares en aspectos como: población, finanzas, cultura y experiencias en acción internacional a partir de las cuales se seleccionará una muestra de tres entidades

territoriales para la investigación.

Estructura temática del informe. El trabajo se estructura en cinco capítulos y las conclusiones. El primer capítulo es de carácter teórico y aborda los temas centrales de la temática de estudio: la globalización, la internacionalización y el desarrollo territorial, la gestión pública de la internacionalización, las modalidades o estrategias de internacionalización como la cooperación internacional, las redes y el marketing territorial, entre otros.

El segundo capítulo tiene un carácter teórico también y en él se tratan los enfoques sobre el desarrollo territorial, con el ánimo de integrar el proceso de integración para el desarrollo. Se presentan también los enfoques sobre gobernabilidad y gobernanza, sobre la competitividad y algunos modelos tales como el de Porter y el de competitividad sistémica.

En el siguiente capítulo se desarrolla la estrategia metodológica apenas planteada en la introducción. En especial se realiza el diseño metodológico definiendo categorías, variables e indicadores para el estudio; se definen los criterios (análisis de conglomerados) y se escogen las tres entidades territoriales que se estudiarán como caso; de igual manera se presenta el formulario de la entrevista a aplicar.

El capítulo cuarto contiene los tres casos o informes de las visitas a las entidades territoriales de Caldas, Santander y el municipio de Caldon. En cada uno de estos informes se contemplan elementos comunes para realizar el respectivo análisis comparado de las variables que se realiza en el capítulo quinto.

Finalmente se presentan las conclusiones y recomendaciones que arroja el estudio en una mirada general y de síntesis de todo el trabajo realizado, pero especialmente teniendo en cuenta los objetivos propuestos y las hipótesis de trabajo.

CAPÍTULO 1

INTERNACIONALIZACIÓN TERRITORIAL

CAPÍTULO 1

INTERNACIONALIZACIÓN TERRITORIAL

1. INTRODUCCIÓN

El contexto internacional actual se caracteriza por transformaciones acontecidas durante las últimas décadas que han dado lugar a la aparición de nuevos actores distintos a los Estados nacionales y que a su vez generan novedosas formas de interacción entre estos y aquellos. En esta situación, los gobiernos territoriales se convierten en importantes actores dentro de esta transformación², en tanto en las últimas décadas, su actividad internacional ha alcanzado un desarrollo notable a través de variados mecanismos como son los contactos políticos a través de autoridades locales o regionales de diferentes países, el establecimiento de redes transnacionales de cooperación, y el despliegue de actividades de promoción comercial o de atracción de inversiones públicas o privadas, entre otras.

Dichas transformaciones encuentran explicación en las presiones que los procesos de globalización y mundialización han generado sobre la concepción tradicional del Estado-nación, su papel monopólico y su posible “vaciamiento” en el sistema internacional: “... *el poder efectivo del Estado-Nación sufre una creciente erosión debido a un doble movimiento: la supranacionalización para proveer marcos regulatorios para la globalización y la descentralización para responder a las demandas de autonomía de las polis regionales y locales*” (Moncayo, 2003: 34).

No obstante, el papel del Estado-nación continua siendo de gran importancia en la construcción económica, social y política de las sociedades actuales. Antes que su desaparición, se vaticina su transformación y acompañamiento a los territorios en procesos de globalización (Botero, 2009). Se sostiene que: “... *más que una erosión de la soberanía, como consecuencia de la globalización y de las entidades supranacionales, se trata de una transformación de la*

² Para este estudio, los gobiernos territoriales se refieren a los niveles subnacionales de la división político-administrativa del Estado-nación, empezando por los municipios o ayuntamientos, los distritos, las provincias, las comarcas y los propios Estados federados, según el ordenamiento territorial en cada caso. En Colombia se corresponden con las entidades territoriales, establecidas en la Constitución Política colombiana, art. 286; es decir, los departamentos, los distritos, los municipios, los territorios indígenas y potencialmente, las regiones y las provincias. Todas ellas creadas sobre una base territorial y con cierta autonomía que se concreta en un gobierno, competencias y recursos propios.

soberanía, una soberanía que no ha desaparecido, ni mucho menos, pero sus ubicaciones de control han cambiado a lo largo de las dos últimas décadas” (Sassen, 2001: 47). Ejemplo clásico en esta discusión es la Unión Europea, donde se observa uno de los más profundos procesos de integración, sin embargo, aún no se presenta un completo desplazamiento de los gobiernos nacionales por parte de las instituciones supranacionales, y es bajo este complejo entramado institucional, donde se identifica con mayor potencial el papel que juegan los gobiernos territoriales o subnacionales.

La globalización inserta a los territorios en un escenario más amplio el cual plantea la necesidad de desarrollar, desde una perspectiva igualmente amplia, estrategias que estén acordes con la complejidad de este nuevo escenario, obligando a tener en cuenta aspectos que trascienden visiones puramente economicistas del desarrollo: “...por consiguiente se tiene que insertar en el diálogo al territorio incorporando además un enfoque donde todos los actores, el medio ambiente, sus organizaciones y sus estrategias estén presentes” (Albuquerque, s/f: 15). Así, el territorio es entendido como contenedor integral de la comunidad social y de su actividad productiva, e instituciones de gobierno colectivo, los cuales integran la realidad de la comunidad social (Serra, 2008).

Este innegable ascenso de los gobiernos territoriales genera a su vez una fuerte presión sobre los mismos, al menos en tres ámbitos: a) La sociedad civil exigiendo respuestas inmediatas y eficientes a las necesidades y problemáticas que colocan freno a su desarrollo; b) El gobierno nacional quien le entrega grandes responsabilidades (vía descentralización), y exige importantes aportes al crecimiento de los agregados económicos, aunque a su vez controla y evita la acción del gobierno territorial más allá de su ámbito local, y c) El ámbito internacional, que promulga la multiplicidad de actores y la diversidad de formas de articulación dentro del sistema internacional, en el cual los gobiernos subnacionales de base territorial encuentran gran cantidad de oportunidades y estímulos para entrar a participar de manera directa en el contexto internacional (Botero, 2009).

Para buscar real reconocimiento del accionar exterior de los gobiernos territoriales dentro del sistema internacional, James Rosenau (citado por Rodríguez, 2005: 3) sostiene que las relaciones internacionales no deben seguir analizándose a partir del Estado y su potencia, sino a través de la identificación de los gobiernos subnacionales y la apreciación de resultados, tratando de reconocer las estructuras de autoridad y su espacio de acción.

Todo parece indicar que los gobiernos territoriales están pasando de ser espectadores a protagonistas, y este fenómeno se está denominando de diversas maneras: diplomacia centrífuga (en términos de Vicente Torrijos), diplomacia multinivel (Brian Hocking), y por último el concepto de paradiplomacia que fue introducido inicialmente por Yvo Duchacek y Panayotis Soldatos, quienes encontraron en dicho concepto el marco teórico idóneo para analizar e interpretar la mayor actividad internacional de los gobiernos territoriales en el enfoque global transnacional y en la noción de interdependencia compleja propuesta por Keohane y Nye (Ugalde, 2006). Ellos establecieron que la nueva agenda de las relaciones internacionales se caracteriza por un número creciente de temas complejos que abarca a todos los niveles de gobierno donde estos no poseen una clara jerarquía ni una fácil solución. Todos los niveles de gobierno son parcialmente responsables frente a dichas temáticas, por tanto, cualquier posible solución requiere mayores niveles de cooperación intergubernamental.

La paradiplomacia fue definida por vez primera en 1990 por P. Soldatos como: *“une poursuite directe, et à divers degrés, de la part d’États fédérés, d’activités étrangères”* (citado a su vez por Paquin, 2005: 129), y en castellano se puede decir que es: *“...el involucramiento de las entidades subestatales en relaciones internacionales, a través de establecimiento formal en informal, permanente o ad hoc, con entidades extranjeras públicas o privadas, con el objetivo de promover asuntos económicos, políticos o culturales, así como cualquier otra dimensión de sus propias competencias constitucionales”* (Cornago, citado por Soukiassian, s/f: 3). La paradiplomacia es un concepto que explica el accionar de los gobiernos locales en el contexto internacional y que ha permitido empezar a analizar lo que se ha llamado la descentralización de las relaciones internacionales. Algunos sugieren que este fenómeno es el resultado directo de movimientos nacionalistas regionales que buscan identidad (Lecours, 2002). Sin embargo, el marco jurídico internacional vigente no contempla este “fenómeno” ni mucho menos la estructura de poder cambiante que la actividad subnacional genera. El derecho, tanto interno como internacional, no ha logrado adaptarse a la nueva dinámica, sin embargo, se pueden notar los esfuerzos de algunos países para darle mayor rango de actuación en el exterior a sus localidades (en especial, las fronterizas), colaborando en acciones y estrategias de desarrollo que afecten en forma directa sus intereses económicos, políticos, culturales y ambientales³.

³ Esta situación ha provocado que haya *“(...) quienes consideran que el derecho internacional no puede seguir siendo sólo el “derecho entre Estados” puesto que la creciente emergencia de entidades subestatales en la escena internacional exige redefinir sus bases conceptuales más tradicionales, para pasar a fundarse en premisas no exclusivas del Estado-Nación”* (Parker citado por Arámbula y Santos, 2008, p. 5).

2. INTERNACIONALIZACIÓN Y DESARROLLO TERRITORIAL

2.1. Noción sobre internacionalización territorial

Hablar de internacionalización de los gobiernos subnacionales de base territorial, es reconocer la participación de estos como actores en el sistema mundial y observar que dicha dinámica ha generado nuevas posibilidades de gestión y gobernabilidad a través de la participación activa en la dinámica de la agenda internacional.

Ponce (2009) se refiere a la *dimensión internacional*, integrada a su vez por dos componentes: la internacionalización y la cooperación internacional; la primera se define como el proceso mediante el cual los gobiernos locales participan más allá de las fronteras nacionales con una perspectiva de afuera hacia adentro, como reflejo de los desafíos que el escenario internacional impone al local o territorial. El componente de cooperación por su parte, sería un instrumento para concretar el nivel de implicación de lo externo en lo local. En sentido similar, se habla de dos tipos de internacionalización:

- a) *La internacionalización activa*, como la habilidad de las empresas domésticas para hacerse competitivas utilizando factores externos, y
- b) *Internacionalización pasiva*, cuando las empresas y el territorio crean condiciones que las hacen atractivas para las empresas e inversiones extranjeras (Corò y Volpe, s/f).

Para Buchelli (2009: 4) la internacionalización: “*Consiste en la participación activa del territorio en el sistema internacional de desarrollo. Principalmente, hace referencia al acceso de recursos, el intercambio de experiencias, la conformación de redes de cooperación e integración económica, con el fin de encontrar consensos y soluciones alrededor de temáticas comunes... Es una modalidad del desarrollo local-regional en la que tanto el gobierno como el conjunto de actores e instancias de la vida municipal están abiertos al mundo, capitales, recursos y gentes propios de la globalización*” (Buchelli, 2009: 4).

De acuerdo con dicha definición, se puede observar que el actor central del proceso de internacionalización es el gobierno subnacional, teniendo presente que éste se convierte en el eje articulador de los demás actores del desarrollo territorial. En este sentido, el proceso de internacionalización debe ser visto desde diversas esferas, entre otras:

- En lo *económico*, conlleva un incremento de la competencia entre territorios que se desarrolla en paralelo al incremento de la cooperación entre ciudades;
- En lo *político-institucional*, se sostiene que la internacionalización requiere una activa participación de los gobiernos territoriales y otros agentes de desarrollo local en la vida internacional, básicamente a través de tres mecanismos: “*La participación en las asociaciones de ciudades, la inserción en redes, y el desarrollo del city marketing y la presencia activa en eventos internacionales*” (Borja y Castells, 1997: 320).

Otros aspectos relacionados con la internacionalización, encontrados en la literatura especializada son: a) La liberalización de las economías y el auge de los procesos de integración en bloques; b) La mayor participación de la sociedad civil dentro y fuera de las fronteras nacionales; c) Las nuevas tecnologías de la información y el desarrollo de los medios de comunicación, y d) Los procesos de desconcentración y descentralización.

En síntesis, hablar de internacionalización territorial implica tener un claro reconocimiento de la activa participación del territorio en el contexto internacional de forma tal que se generen procesos decisivos de participación activa y generadora de desarrollo. El proceso de internacionalización implica la generación de fuertes capacidades institucionales que tengan claro y le hagan tener claro a los ciudadanos la visión de futuro del territorio, además de esto, que tengan la capacidad de incidir en las decisiones que se tomen en el contexto internacional, especialmente las que les afecten de manera positiva o negativa, bien sea para potenciar y aprovechar o para buscar estrategias que contrarresten los efectos negativos.

2.2. Gestión de la internacionalización territorial: El reto global-local

Un factor que ha incidido en el proceso de internacionalización “...es la exigencia de una mayor y más profesional gestión del desarrollo local” (Zapata, 2008: 14), en la medida que son los gobiernos territoriales los que en últimas se encuentran más cercanos al ciudadano y están en la capacidad de reconocer las necesidades de desarrollo de aquellos. Como lo han planteado Borja y Castells (1997), pareciera que el Estado-nación se ha tornado muy pequeño para proteger a sus ciudadanos de los impactos externos, pero a la vez muy grande para atender las necesidades concretas de sus habitantes⁴. Realizar una buena gestión por parte de los diferentes actores locales se

⁴ En igual sentido expresa Bell (2000: 25) lo siguiente: “*La nación se hace no sólo demasiado pequeña para solucionar los grandes problemas, sino también demasiado grande para arreglar los pequeños*”.

configura como pilar esencial para el fomento del desarrollo de un territorio; diferentes autores plantean que esta gestión debe fundamentarse en un enfoque integral de la estrategia de desarrollo, es decir, debe contemplar la coordinación e integración de los diferentes elementos y líneas de actuación territorializadas en una dinámica coherente con el objetivo final del desarrollo local; por ende, debe existir un compromiso entre agentes sociales locales, y un diálogo abierto entre representantes políticos e institucionales y agentes económicos locales. Por lo tanto, el papel de los gobiernos locales es integrador y mediador: consiste en lograr concertación y cooperación público-privado-comunitaria (Jiménez, 2008).

Las nuevas formas de ejercicio del gobierno (en clave “gobernanza moderna”), que se desarrollan en la actualidad, hacen necesarias ciertas cualidades y aptitudes que deben tener las personas que están a cargo de la dirección de las entidades territoriales, y se configuran como nuevos roles del gestor público, dentro de los cuales se destacan roles decisionales, roles interpersonales y roles informativos; los primeros se refieren al proceso de innovación y capacidad para la resolución de conflictos y el establecimiento de prioridades, los segundos al ejercicio del liderazgo, y los terceros para asegurar la información necesaria suficiente dentro de las redes (Jiménez, 2008), de acuerdo con esto, para iniciar y sostener un proceso de internacionalización territorial es necesario contar con un capital humano cualificado para enfrentar los desafíos internacionales y con grandes capacidades de gestión y relación con los demás actores territoriales.

Por otro lado, los nuevos desafíos que le impone la globalización a los territorios, suponen la obtención de unos escenarios positivos en el nuevo contexto internacional, lo cual a su vez exige ajustes a nivel interno empezando por el ordenamiento territorial, la organización estatal y la titularidad de funciones y competencias de las funciones públicas. Sin lugar a dudas, con el nuevo papel que toman los territorios en la globalización, éstas contribuyen también al fortalecimiento de los factores competitivos de los países; sin embargo, los actores nacionales tienen que ceder parte de sus potestades a organismos supranacionales que empiezan a tomar el rol de reguladoras de los procesos de la globalización, especialmente con lo que tiene que ver desde el punto de vista económico y productivo: *“La globalización empuja a poblaciones e individuos, a países y regiones, a nuevas formas de interdependencia, en las cuales se experimentan formas no conocidas de cooperación y resolución de conflictos”* (Universidad del Rosario, 2003: 7).

En esta perspectiva, la globalización, vista desde Boisier (1995), muestra dos escenarios para el desarrollo regional, uno contextual y otro estratégico, en los cuales se evidencia la contradicción entre ésta y el territorio, entre las fuerzas exógenas y endógenas que se cruzan sobre los territorios organizados. El escenario contextual se configura a partir de los procesos de apertura económica externa, pero también de apertura interna expresada a través de la descentralización territorial. Mientras tanto el contexto estratégico induce a las regiones a crear sus estrategias para ser más productivos y competitivos a nivel mundial, equitativo en la distribución de los beneficios y participativo en el proceso de la toma de decisiones.

Los dos anteriores contextos producen la complejidad en las relaciones de los diferentes niveles gubernamentales (local, regional, nacional y supranacional); además, desde el punto de vista organizacional, se necesita un tipo nuevo de arreglo que poco tiene ver con la organización burocrática tradicional (basada en la especialidad sectorial y la jerarquía); en esta perspectiva, el gobierno y gestión tanto de las organizaciones como de los territorios, tienen que sufrir diversos cambios (innovativos y adaptativos), caracterizados por una mayor flexibilidad en los procesos y a su vez, mayor rapidez en los mismos, pues los cambios tecnológicos exigen mayor capacidad de trabajo en red, debido a que una de las principales características de la globalización radica en el manejo efectivo de la información (Jiménez, 2005).

2.3. Internacionalización y desarrollo territorial

La globalización inserta a los territorios en un escenario más amplio el cual plantea la necesidad de que éstos desarrollen desde una perspectiva igualmente amplia, estrategias que estén acordes con la complejidad que este nuevo escenario plantea, superando las visiones netamente de crecimiento económico en la generación de desarrollo: *“Local economies integrate into globalization processes when they are able to diversify and to enhance their strategic resources. In this sense, international integration between local economies is emerging as a new form of the glocalization process...In this framework, small and medium enterprises (SME) may be protagonists of the glocalization if their development is supported by innovation systems”* (Stocchiero, 2002: 2). La idea consiste en insertar en el diálogo al territorio, incorporando además un enfoque donde todos los actores, el medio ambiente, sus organizaciones y sus estrategias estén presentes; así, el territorio es entendido como contenedor integral de la comunidad social y de su actividad productiva, y como instituciones de gobierno colectivo, los cuales integran la realidad de la comunidad social (Serra, 2008; Albuquerque, s/f).

Una de las mayores inquietudes en torno al desarrollo se fundamenta a partir del factor productivo del territorio, sobre el cual toma cada vez más fuerza la idea de la generación de economías de escala, a partir de las cuales el territorio se convierta en el eje generador de las condiciones necesarias para que las empresas que hay en su interior respondan a las demandas de su entorno. Por esto es importante establecer en cada territorio dichas economías, las cuales son externas a las empresas pero internas o disponibles en el territorio en cuestión. De esta manera el territorio es concebido como *“la expresión de la organización y movilización de los diferentes agentes sociales locales en pro de su propio desarrollo”* (Carrasco, 2004). Ello a su vez supone buenas condiciones desde la dimensión local del sistema productivo, es decir, una organización óptima del mercado de trabajo, de la vida comunitaria y de las formas de administración y gestión local municipal y regional; es por esto que para plantear una estrategia de desarrollo local es necesario aumentar la capacidad de organización de la sociedad local: *“Es fundamental tener un conocimiento pormenorizado del conjunto de empresas locales con sus relaciones inter-empresariales y eslabonamientos productivos. Es crucial en el desarrollo la introducción de las innovaciones productivas socio institucionales y de gestión en el conjunto del tejido empresarial compuesto mayoritariamente por la micro y pequeña empresa”* (Albuquerque, s/f: 36).

Las discusiones frente al factor productivo del desarrollo de las entidades territoriales y de las regiones son el punto de partida para hablar de lo que muchos autores llaman los *territorios competitivos*. Sergio Boisier planteó al respecto lo siguiente: *“Se es competitivo cuando sostenidamente en el tiempo las funciones realizadas por el ente territorial son más eficaces y eficientes que las realizadas por sus competidores. Básicamente se habla ahora de las funciones ligadas a la inserción del territorio en el entorno (competitividad hacia fuera) y de funciones ligadas a la atracción de factores de crecimiento hacia él (competitividad hacia adentro)”*⁵. Adicional a esto, se asume que al igual que el desarrollo, la competitividad tampoco debe ser medida únicamente en términos económicos, porque ésta además se fundamenta en procesos de mejora del territorio en infraestructura, en servicios básicos y en fin, en el mejoramiento de la calidad de vida (Albuquerque, s/f).

Esta nueva tendencia de las dinámicas territoriales transforma también la orientación de las políticas; al respecto, Carrasco (2004) hace algunos planteamientos, de los cuales destacamos los siguientes:

⁵ Cita tomada de una intervención del autor en el marco de la Feria de Competitividad, Bogotá, octubre de 2008.

Gestión pública e internacionalización como estrategia para el desarrollo de los gobiernos subnacionales en Colombia

- La introducción de innovaciones tecnológicas y organizativas en el sistema productivo local;
- La sustentabilidad ambiental de los diferentes procesos de transformación posibles y reversión del deterioro ambiental ocasionado por el anterior estilo de crecimiento desarrollista;
- Identificación de los recursos potenciales endógenos y la problemática de las pequeñas y medianas empresas (PYMES), microempresas locales y economía social, actividades que son fundamentales desde el punto de vista de la difusión del crecimiento económico, el empleo y el ingreso de la comunidad local;
- Impulsar los procesos de descentralización y la asunción de competencias de fomento económico por los gobiernos locales;
- Alentar la movilización social y la concertación estratégica de agentes sociales para lograr un pacto social por el desarrollo económico local y la generación de empleo, y
- Buscar la mayor cohesión social en el ámbito local.

Como se aprecia, la mayor preponderancia está puesta en potencializar el factor productivo para la generación de desarrollo local; sin embargo, no se desconocen otros factores tan importantes como la perspectiva medioambiental, la política y la cultural⁶. Esta última toma especial relevancia, ya que la identidad local se configura como uno de los factores más importantes del desarrollo en la medida en que se genera sentido de pertenencia por el territorio, pues es primordial la configuración de identidad al interior del territorio para que su proyección al exterior sea creíble y legítima (Medina, 1996). Estos factores podrían resumirse en lo que Carrasco (2004) denomina la dimensión sociocultural del desarrollo, la cual consiste en la movilización del potencial creativo de la población local en términos de confianza en sí misma y despliegue de imaginación, iniciativa, cooperación y receptividad a las ideas y propuestas innovadoras.

Asimismo, La relación entre globalización y desarrollo se ha observado principalmente a través de las repercusiones del cambio tecnológico y de las organizaciones productivas sobre el futuro económico de los territorios subnacionales, dejando un poco de lado su impacto cultural, su incidencia sobre la formación de las ideas de progreso, de bienestar y de las formas sociales y políticas de alcanzar estas metas (Cuervo, 2006). “*El punto crucial de una*

⁶ “*Local development could be described as an attempt of global territorial development that is including economic, social, cultural, political aspects, by encouraging endogenous development, mobilizing all human and financial mean which contribute to this and making them work together*” (Avramescu y Popescu, 2008: 573).

alternativa será replantearse el objetivo mismo del desarrollo: No se puede seguir buscando simplemente el aumento cuantitativo de unas variables macroeconómicas sobre bases de un frágil y casi imposible desequilibrio” (Acosta, 1999: 7). Sobre el tema, Boisier (1995) plantea la importancia del desarrollo territorial a partir de dos puntos de vista, uno “macro” y uno “micro”. El primero tiene en cuenta consideraciones vinculadas al nuevo orden mundial tanto político como económico, y el segundo por su parte se refiere a los proyectos individuales de vida y a su relación con el entorno.

Para ampliar la idea de concebir el desarrollo desde una perspectiva integral, se acude a los planteamientos de otros autores quienes argumentan que el desarrollo de un territorio debe ser en buena medida el resultado de desarrollos endógenos, entendidos como el despliegue de capitales territoriales que permiten la generación de ingreso y la revisión local de los excedentes generados en el territorio. Este tipo de visiones permite superar los planteamientos a partir de los cuales, se estima que para el logro del desarrollo local es necesario atraer inversión externa o de la ayuda que desde el gobierno central se transfiera. En una visión más detallada, se hace referencia a cuatro planos en términos de desarrollo local endógeno:

- Plano político-administrativo: caracterizado por una creciente capacidad autónoma para tomar decisiones relevantes a las opciones de desarrollo territorial; a la gobernabilidad y gobernanza del territorio (Jiménez, 2008);
- Plano económico: hace referencia a la apropiación y reinversión del excedente, a fin de diversificar la economía del territorio (Polése, 1998; Cuervo, 1998);
- Plano científico-tecnológico: capacidad interna del sistema para generar sus propios cambios e impulsos tecnológicos (Pinto, 2006; Jiménez, 2008), y
- Plano socio-cultural: como una matriz generadora de identidad socio-territorial (Pinto, 2006; Medina, 1996).

El desafío parece radicar en desarrollar las capacidades de asociación en los niveles micro y generar las herramientas que le permitan a cada territorio descubrir sus potencialidades, pues gran parte de ellos ni siquiera las identifican, de tal manera que cada territorio se apropie de ellas y puedan recurrir a los mecanismos e instrumentos que tenga a su alcance y los que pueda conseguir con el apoyo de sus aliados para generar las condiciones que le permitan crecer internamente y proyectarse externamente. Básicamente los procesos a

los que debe estar encaminada la identificación de potencialidades en países en desarrollo como el nuestro están dados en materia de medio ambiente y recursos naturales, turismo, desarrollo agropecuario y potencialidades del sector privado⁷.

3. MODALIDADES DE INTERNACIONALIZACIÓN TERRITORIAL

3.1. Cooperación internacional

La cooperación internacional como forma de acción internacional tiene bastante historia, sin embargo su accionar viene transformándose buscando adaptarse a las verdaderas necesidades del territorio. La evolución de la cooperación permite establecer múltiples formas de actuar para un actor o agente que desee relacionarse con su entorno con el fin de promover o generar un beneficio para su comunidad, no siendo la cooperación para el desarrollo la única forma de relaciones internacionales que se pueden establecer entre los actores locales.

Acción Social como entidad rectora de la cooperación internacional en Colombia sostiene que “La Cooperación Internacional es la ayuda que se entrega para apoyar el desarrollo económico y social de países en desarrollo, mediante la transferencia de tecnologías, conocimientos, habilidades o experiencias por parte de países u organizaciones multilaterales. Se le conoce también como Ayuda Oficial al Desarrollo (ADO) y es un concepto global que comprende diferentes tipos concesionales de ayuda” (2010: 1).

De acuerdo con Acción Social se observan como tipos de cooperación la *técnica* que “consiste en la ayuda que se entrega mediante la transferencia de técnicas, tecnologías, conocimientos, habilidades o experiencias que hacen parte de la asistencia técnica de países u organizaciones multilaterales, con el fin de apoyar el desarrollo socioeconómico de los países con menor nivel de desarrollo en áreas específicas” (2010: 2), y la *financiera* que “es ofrecida por algunas fuentes mediante la asignación de recursos financieros, con el objeto de apoyar proyectos de desarrollo” (2010: 2).

Como modalidades de cooperación internacional se identifican las siguientes: *Cooperación Vertical* que se da entre un país desarrollado y otro con menores

⁷ Una interesante propuesta para el caso específico de Rumania, en la cual se integra turismo, desarrollo local e internacionalización, se encuentra en Avramescu y Popescu (2008).

niveles de desarrollo y la *Cooperación Horizontal* que ocurre entre países de similar nivel de desarrollo e inclusive entre gobiernos subnacionales de diferentes países.

3.1.1. Transformaciones en la cooperación internacional

Las nuevas tendencias de la cooperación se dirigen a fomentar “...*la asistencia técnica, la transferencia de tecnología, el intercambio de experiencias, la formación de recursos humanos (tanto del personal técnico como de los cargos políticos electos) y el desarrollo institucional de manera más amplia*” (Zapata, 2007: 22). Es así como los beneficiarios que anteriormente eran meramente receptores, se convierten en socios activos siendo consecuentes con la multidireccionalidad que tiene el nuevo concepto de cooperación estratégica y su posterior evolución, que dará lugar a lo que se conoce hoy como “cooperación descentralizada”.

En esencia el tipo de cooperación internacional que se considera más útil a la hora de crear una estrategia de internacionalización es la descentralizada, no obstante, los demás tipos de cooperación son útiles y en la práctica logramos evidenciar que se utilizan en el marco de iniciativas locales de gestión internacional.

3.1.2. Cooperación descentralizada

Sobre el concepto de cooperación descentralizada se encuentran múltiples definiciones; aquí sólo se citan dos. Zapata (2007: 94) sugiere que la: “(...) *cooperación descentralizada se refiere a las relaciones de colaboración directa entre dos o más gobiernos locales, lo cual es una parte importante pero no toda la acción internacional de dichos gobiernos*”; por su parte, la Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad (2001: 23) establece que “(...) *la cooperación descentralizada se fundamenta por su voluntad de participar en proyectos de desarrollo humano y sostenible de los pueblos, en los que la participación popular sea un elemento central; esto es, en la defensa y promoción de los derechos y las necesidades básicas de las poblaciones en el ámbito social, económico y cultural, a través de una gestión conjunta, nacida de las propias iniciativas del tejido social del Sur, y el máximo de respetuosa con el medio ambiente*”. Según lo anterior, la cooperación descentralizada sería una modalidad de internacionalización, en la medida que los gobiernos territoriales aprovechan las oportunidades que brinda la cooperación internacional, para actuar conjuntamente entre ellos y

sus respectivas comunidades. Ahora bien, frente a este tipo de cooperación se distinguen tres características mencionadas por Sanz (2008: 19), la cuales son:

- Arraigo territorial de los actores. Énfasis en los gobiernos territoriales por ser estos quienes desarrollan esta modalidad, debido a la cercanía con la comunidad que representa y con la cual tiene una responsabilidad adquirida frente a la resolución de necesidades y su desarrollo local; este hecho a su vez, le permite a los gobiernos conseguir apoyo de sectores de la sociedad de una manera más asequible que si estuviera en una posición más distante de la comunidad.
- Colaboración horizontal e intercambio de experiencias. Las acciones no se limitan a recibir ayuda sino que por el contrario, se enfoca en asociaciones de tipo horizontal durables en las que se privilegia la colaboración mutua de varios gobiernos territoriales, ocasionando que estos puedan encontrar mayores focos de movilización de recursos, no sólo de tipo financiero, por lo que se fomenta el intercambio tecnológico con el fin de multiplicar las experiencias y fortalecer el aprendizaje para generar soluciones reveladoras.
- Reciprocidad. Interés y beneficios mutuos: Implica que haya un interés común de las partes para realizar el intercambio y que su homólogo se beneficie de éste.

Dentro de las formas de cooperación descentralizada hay que destacar el papel de los hermanamientos como estrategia que tiene un gran potencial en la internacionalización territorial. Esta modalidad considerada la más antigua (Zapata, 2007), nace como una forma de promover el acercamiento internacional entre pueblos, ciudades, regiones (usualmente de países y regiones diferentes), que tienen algún elemento en común y consiste en la creación de vínculos institucionales entre estos, que generan un acercamiento entre los pueblos que hacen parte de dicho intercambio, todo esto con el fin de incentivar el desarrollo. La ONU mediante la Resolución 2861 de 1971, señala que los hermanamientos de ciudades son un mecanismo de cooperación muy importante, pues ponen en contacto, de un país a otro, tanto a los animadores como a poblaciones enteras. De aquí que la naturaleza de estos convenios parte del hecho que entre las múltiples colectividades existentes se pueden hallar elementos comunes de diversos tipos (políticos, económicos, culturales y sociales), que coadyuvan y fortalecen los mecanismos de cooperación entre estos (Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad, 2001). Los hermanamientos tienen las siguientes características principales:

- El *vínculo* se establece entre entidades (dos o más) que tienen la voluntad y compromiso para acercarse, compartir valores, conocimientos y recursos. Los convenios se suscriben entre instituciones locales, ya que a éstas les corresponde coordinar todas las acciones.
- El *carácter* va más allá de la sola financiación y actos protocolarios. Es decir, debe conducir a la integración de los pueblos más allá de los gobiernos territoriales.
- Debe promover la *participación* de los territorios involucrados. Proponde la vinculación de diferentes sectores y actores, teniendo en cuenta que dicha participación es coordinada por las instituciones locales.
- El *Intercambio horizontal*. Se establece una relación directa entre las instituciones de cada una de las localidades y entre diferentes sectores de la sociedad civil. La colaboración entre los representantes de los pueblos y ciudades permite que cada municipio aporte su experiencia para que pueda ser aprovechada por el otro (Sanz Corella, 2008: 90).
- La *reciprocidad*. Se concibe dentro de este principio en el cual el intercambio es mutuo entre homólogos.

3.2. Marketing Territorial

El nuevo papel de los gobiernos territoriales, suministrado por el contexto global y la preeminencia del desarrollo local han impulsado el rol de las localidades, esto en gran parte por la toma de conciencia de que son ellos quienes poseen la información y tienen conocimiento exacto sobre las problemáticas que los aquejan permitiéndoles obtener certeza sobre sus potencialidades.

Habitualmente, el *marketing* trata del conjunto de actividades por medio de las cuales se investiga acerca de las necesidades de una comunidad; desarrolla y produce los bienes y servicios adecuados a esas necesidades, y realiza las acciones pertinentes para orientar y colocar un producto al segmento específico, con la comunicación y en el momento adecuados y a un precio justo (Kotler y Armstrong, 2003). Desde este punto el mercadeo visto como una actividad social y con orientación humana se distingue porque piensa en los demás (consumidores), mide las necesidades y ambiciones de los consumidores; por tal razón, la teoría del *marketing* reconoce que el diseño de productos debe orientarse hacia la satisfacción de las necesidades propias y específicas de los consumidores a los que se orientan los productos. Es así como se habla de la diferenciación de productos como una estrategia para lograr un posicionamiento óptimo del mismo.

De esta forma entendemos que en las marcas territoriales los aspectos diferenciadores son un mecanismo para obtener su posicionamiento, por tal razón el uso de un nombre, símbolo, diseño, *slogan* entre otros, permite a los consumidores relacionar productos con su sitio de origen o producción, convirtiéndose esto en una estrategia clara para la diferenciación de los territorios y sus productos en el mercado.

Haciendo una aproximación al término compuesto de *Marketing Territorial* encontramos que varios autores que realizan acercamiento al tema utilizan diferentes conceptos como *marketing city* y *marketing regional* para referirse a éste, sin embargo, en concordancia con López (s/f: 8) preferimos utilizar el concepto de *marketing territorial* por ser la palabra *territorio* más adecuada en tanto responde al objetivo de esta investigación. Hay una notoria ausencia de una clara definición por ser esta temática un reciente campo de estudio y que implica la participación de diversas disciplinas como lo son la sociología, la economía y la geografía. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo ha tenido interesantes acercamientos a la definición de *marketing territorial*, sostiene Castelletti (s/f: 37) que:

El marketing territorial o mercadeo territorial es el estudio, investigación, valorización y promoción del territorio con el objetivo de sostener y estimular el desarrollo local, es una respuesta del territorio a la globalización, cuya fuerza se basa en lo más local posible y en lo más único, pero con mirada global.

Otra interesante definición se observa en Caroli (citado por Boisier, 2005: 11) quien plantea que “el mercadeo territorial es una *inteligencia de integración* y una *inteligencia de fertilización*”, continúa Boisier explicando la definición de Caroli:

En el plano de la integración se concreta en el hecho de que el marketing del territorio desarrolla una visión integrada de los diversos elementos de los cuales depende el nivel de atraktividad de la oferta territorial. En el plano de la fertilización, el Marketing Territorial proporciona los instrumentos operativos y el método mediante el cual es posible valorizar del mejor modo la presión puesta en el ámbito de cualquier área o actividad relevante de la oferta territorial.

Gráfico 1

INTELIGENCIA TERRITORIAL



Fuente: Boisier (2005).

Se resalta de lo anterior el hecho de potenciar el territorio como elemento de vital importancia para impulsar el desarrollo local desde las capacidades propias del territorio. Sostiene Boisier (2005: 5) que para que un territorio pueda realizar *marketing* requiere definir: “a) **su identidad**: ¿Cómo se define el ente territorial?, ¿En qué espejos se mira?, ¿Qué elementos lo identifican?, ¿Con quién se compara?, ¿Qué utiliza para describirse?; **su imagen**: ¿Cómo se percibe el territorio –ciudad o región– más allá de sus fronteras?, ¿Cómo lo ven sus propios habitantes?”.

En general se puede pensar en el Marketing territorial como la respuesta que tienen los territorios para los sucesos que deben enfrentar día a día, pensando en este espacio como el lugar propicio que se tiene para incentivar una serie de alternativas que conducen a la inclusión de actores de diversos tipos, pero que se involucran directamente al compartir un espacio físico y por ende unos intereses.

El marketing territorial se posiciona como uno de los elementos claves para la generación de desarrollo por varios factores, entre otros, la necesidad de pensar una visión de territorio a futuro, tener claro las potencialidades, es decir saber cuáles son sus ventajas comparativas y competitivas, para ello la participación de todos los actores involucrados en el desarrollo es de vital importancia, por ende ésta no es una labor que quede en manos únicamente de la administración sino que debe contar con la activa participación tanto del sector privado como de la academia, el tercer sector y la ciudadanía en general.

Para el desarrollo de este elemento es indispensable la generación de un marco jurídico que les otorgue a los gobiernos territoriales el fortalecimiento de la descentralización, y que suministre las competencias necesarias para mejorar su campo de acción. Es importante e indispensable fortalecer estos aspectos debido a que el mundo entero se encuentra inserto en un entorno altamente competitivo, conllevando esto a que las localidades deban desarrollar estrategias que les permitan estar a la vanguardia de dichos acontecimientos.

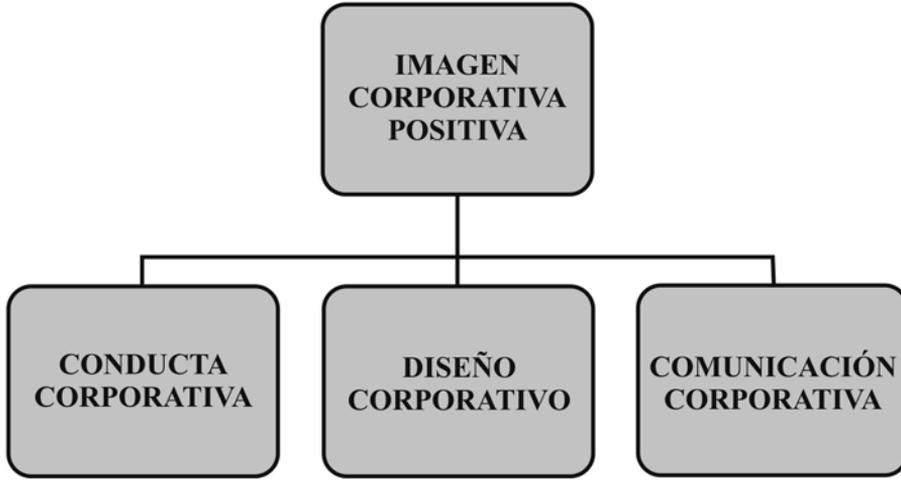
Otro aspecto de gran relevancia es el tema de la publicidad o la imagen corporativa del territorio. Éste es un aspecto de gran importancia en tanto la base del marketing territorial se centra en gran medida en la identidad, por lo cual:

Reconocer un territorio como propio implica que éste no sólo representa un espacio físico, sino que en él también se desarrollan prácticas de sociabilidad...la identidad tiene tres dimensiones conceptuales: a) lo que el territorio es (el ser del territorio), b) lo que el territorio dice de sí mismo (comunicación de la identidad), y c) lo que el público que se relaciona con él cree que es (la percepción) (Boisier, 2005: 8).

Gráfico 2

IDENTIDAD TERRITORIAL CORPORATIVA EN FORMA DE MISIÓN CORPORATIVA

PROYECCIÓN DE LA IDENTIDAD CORPORATIVA



Fuente: Boisier (2005).

La construcción de una estrategia de marketing territorial, además de lo mostrado anteriormente llevaría a tener lo que en términos de Pallares (2005: 13) se denominarían *territorios socialmente organizados* lo cual significa la “definición de un territorio en función de sus capacidades para materializar innovaciones y para generar sinergias positivas entre los responsables de la actividad productiva”.

Algunas propuestas concretas dadas por López (s/f: 26) para llevar a cabo marketing territorial son:

- La marca como asociación del nombre del territorio a una serie de cualidades de carácter positivo;
- Benchmarking para conocer cómo y por qué algunos territorios se promocionan mejor que otros, y
- Las relaciones públicas para la creación de una corriente favorable al territorio.

En este aspecto juegan un papel de gran importancia las Agencias de Desarrollo Local –ADEL–, que impulsadas por organismos como el PNUD, logran ser

el vehículo articulador tanto de las iniciativas como de los actores. En general podemos afirmar que finalmente lo que el marketing territorial pretende es investigar en torno al territorio con el fin de impulsar y sostener el desarrollo local, convirtiéndose éste en una de las respuestas que tienen hoy en día los territorios frente a procesos como la globalización.

Con respecto a la generación de marcas territoriales son estas las estrategias más próximas que tienen los actores encargados de este proceso para posicionar sus territorios y lograr un posicionamiento y valoración del mismo, en esto juegan un papel fundamental elementos como el patrimonio cultural, y todo aquello que permita identificar tradiciones propias de estos lugares, ésta es una labor que se debe realizar en conjunto para que se establezcan aspectos realmente relevantes que permitan construir una identidad con estilo propio que diferencie el estilo de vida de un lugar con respecto a otro, sin olvidar que *“...una identidad colectiva nunca es pasado solamente, no es sólo lo dado, sino que siempre está siendo. La identidad es una construcción simbólica que significa una apropiación selectiva del pasado, elaborada en el presente, respondiendo a prioridades y propósitos contemporáneos y políticamente instrumental”* (Gallicchio, 2005); esto demuestra que existe una gran flexibilidad y capacidad de ajuste en la construcción de las marcas territoriales como elemento diferenciador. En la siguiente gráfica podemos observar lo que busca el marketing territorial:

Gráfico 3

TRIÁNGULO DEL MARKETING TERRITORIAL



Fuente: López (s/f: 14).

3.2.1. La identidad del territorio. Elemento estratégico y diferencial

Las tendencias modernas del mundo globalizado, han aumentado la demanda de bienes y servicios que impulsan nuevos estilos de vida, dentro de los cuales la naturaleza, la ética, el comercio justo, entre otros predominan, estando muchos de estos atributos simbólicos ligados al territorio y en especial a los territorios rurales (Castelletti y Canzanelli, 2005). Es así, como las normas y mecanismos de regulación que influyen en la apropiación privada de muchos de estos bienes y servicios ha ido incrementando considerablemente, en este punto la identidad de los territorios se convierte en un elemento estratégico ya que estos acogen en su interior todos estos elementos simbólicos que dominan hoy en el mercado global.

Los medios de comunicación juegan un papel fundamental en este proceso pues a través de estos los consumidores obtienen información sobre las características de dichos bienes y servicios, encontrándose así en un proceso más cercano a lo que se consume y por ende alcanza a su vez mayor responsabilidad social y ética. Como se adelantó en el capítulo anterior sobre el *Marketing territorial*, la identidad y marca propia del territorio es un activo muy importante para esta modalidad de internacionalización.

En la construcción de identidades, las representaciones que surgen de la relación con el espacio territorial, son muy importantes. Los activos específicos encontrados en algunos territorios no han sido identificados de manera consensuada, por ello es necesario que los territorios encuentren sus aspectos diferenciadores, con el fin de ser usados por agentes locales y alcanzar de esta forma poder de negociación en los mercados globales, disminuyendo así en buena parte el riesgo de la competencia al que se someten estos y sus agentes en el actual mercado.

3.2.2. La identidad territorial y las marcas territoriales

Un territorio se puede volver económicamente productivo a través de estrategias de adaptación y supervivencia adelantadas en ellos. Los saberes, productos y las formas de innovar se posicionan como aquellos elementos que permiten alcanzar dicho propósito. Como se ha mencionado anteriormente para la construcción colectiva de imagen territorial es indispensable identificar activos tangibles e intangibles que poseen dichos territorios y que le otorgan elementos diferenciales. La construcción colectiva de marcas territoriales origina beneficios de tipo social, productivo y sobre las redes de comunicación existentes en las comunidades.

Las posibilidades de avanzar en procesos de diferenciación productiva (transformación productiva, adopción de estrategias extraprediales, multifuncionalidad del ámbito rural compartido, asociación y formas diversas de articulación para potenciar cultivos tradicionales, agroindustria rural, turismo especializado, gastronomía típica, actividades recreativas tradicionales, integración en cadenas productivas, consolidación de *clúster* en los territorios, alianzas productivas, etc.), son favorecidas con la construcción de la identidad territorial, lo que aumenta la cohesión social y garantiza la construcción de marcas territoriales como aspecto diferenciador susceptible de ser usado para captar inversión y atraer a consumidores habituales de los productos y servicios que en él se producen y se brindan; en otras palabras, atrayendo al consumidor a los territorios, lo que favorece el desarrollo económico local.

3.2.3. Identidad territorial y políticas públicas en Colombia para el desarrollo

El análisis que se realiza alrededor de la identidad territorial como sustento para el desarrollo en Colombia, se basa en los contenidos de la Constitución Política, de las normas de planeación del desarrollo, en la distribución de competencias y recursos entre la nación y el territorio y el ordenamiento territorial. Aunque la política de desarrollo está a cargo del nivel nacional la responsabilidad del desarrollo territorial se encuentra en los municipios, distritos y departamentos y a pesar de que hay descentralización en el tema del desarrollo rural, la nación conserva competencias en el sector.

Las políticas e instrumentos utilizados en el desarrollo rural de nuestro país no se encuentran orientados para otorgar valor a productos y servicios que surgen dentro del entorno local y que hacen parte de la identidad de un territorio específico. Sin embargo esto no es un impedimento para que iniciativas de este tipo surjan, ya que desde el ámbito normativo e institucional no se cohiben las mismas; Existe, más bien, una falla desde el punto de vista institucional y financiero de las entidades territoriales y una falta de coherencia y articulación entre las acciones nacionales, departamentales y municipales para apoyar iniciativas locales de desarrollo territorial rural (Soto, 2006). Es aquí donde los temas de la gestión del desarrollo y gobernanza local cobran mayor relevancia.

De esta forma encontramos que el enfoque del desarrollo territorial rural, no ha explotado los productos y servicios que identifican a los territorios, pues

en la formulación de políticas públicas no se tienen en cuenta los mismos, ocasionando falencias en torno a normas claras para el registro de sellos de denominación de origen. Es innegable que las condiciones están dadas para que los territorios rurales desarrollen su ventaja competitiva a partir de la diferenciación y promoción de sus productos y servicios; sin embargo sigue siendo un reto para el gobierno nacional consolidar la legislación que proteja el desarrollo de marcas territoriales, denominaciones de origen, marcas región, etc., con el fin de proteger a los territorios, su identidad, cultura y a la población que en él habita.

3.3. Inserción en redes

Las redes son la modalidad más innovadora de la internacionalización. La horizontalidad, los niveles bajos de formalización y la autonomía de las entidades asociadas les permiten tener flexibilidad en sus relaciones; poseen aparte de lo mencionado grandes ventajas por cuanto no exigen un grado de confianza alto, no implican compromisos elevados en cuanto a recursos, consolidan espacios de concertación para la creación de economías de escala generando valor añadido común, consienten el intercambio de información y experiencias, así como también vinculan actores aislados y fomentan la colaboración entre instituciones.

Las redes son definidas por Díaz (2008: 178) de la siguiente manera: *“Cuando un gobierno no central se asocia con un propósito común y entra en interacción con otras entidades que a su vez mantienen vínculos abiertos con otros actores se puede decir que forman una red”*. También, se indica que uno de los factores cruciales para que las redes hayan adquirido relevancia es el desarrollo de las tecnologías, ya que a partir de esto la cooperación descentralizada se ha dotado *“(…) de una visión más amplia, más enfocada al interés mutuo, en detrimento de la focalización exclusiva en los intereses propios e inmediatos de cada gobierno local y en detrimento también de las visiones verticales y asistencialistas”* (Sanz, 2008: 92).

En cuanto a la naturaleza de las redes podemos mencionar que es variada y depende a su vez de múltiples factores (objetivos perseguidos, temas, alcance, intereses, etc.). Debido a esto encontramos redes de tipo permanente y otras de naturaleza *ad-hoc* o flexible, como por ejemplo redes para el intercambio de conocimientos técnicos, experiencias, para el fortalecimiento institucional, para defensa de intereses de algunos actores locales, para el fomento del

municipalismo, entre otras⁸. Esta modalidad de internacionalización es indispensable, por cuanto se tornan como punto de encuentro y plataforma para poder dar inicio a relaciones de tipo duradero dentro de la cooperación y la posterior implementación de acciones concretas.

Al acercarse al tema de las redes, se puede establecer su análisis a partir de la naturaleza misma de los actores involucrados y por el plano en el que operan las redes. De esta forma, Díaz (2008: 179) clasifica las redes de la siguiente manera:

- Las *redes subnacionales*, que engloban las acciones de agentes que tienen su campo de acción en el plano local o regional. Las fórmulas de asociación pueden incluir a gobiernos no centrales y actores no gubernamentales que mantengan vínculos horizontales entre sí dentro de este nivel;
- Las *redes transnacionales*, están constituidas por actores sociales no gubernamentales de países distintos vinculados en organizaciones para la consecución de objetivos fijados en común. Sus acciones en general buscan influir o llamar la atención de los gobiernos nacionales o de instituciones internacionales sobre asuntos específicos como pueden ser asuntos de índole comercial, medioambientales o de defensa de los derechos humanos, y
- Las *redes gubernamentales*, están integradas por agentes oficiales que pretenden influir particularmente sobre el liderazgo político y la orientación económica de los Estados nacionales. Para una mejor comprensión de esta categoría hay que señalar que los gobiernos nacionales no pueden ser considerados como una entidad monolítica, tanto en su interacción con las fuerzas nacionales como con las internacionales. La solidez y pluralidad en las redes intergubernamentales provee cuotas de poder estructural y relacional que permiten el control de recursos por parte de un grupo bien definido y estructurado jerárquicamente.

4. COMPETENCIAS DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES FRENTE A LA INTERNACIONALIZACIÓN⁹

Una exploración normativa que dé cuenta de las competencias de las entidades territoriales en las diferentes áreas, permite delimitar las capacidades de las mismas para generar procesos de inserción en instancias antes inalcanzables

⁸ Dentro del campo de las políticas públicas, existe una interesante propuesta sobre las redes mixtas de políticas dentro de las cuales estaría las redes de asunto (abiertas, flexibles, con participación de actores con poder desigual) y la comunidad de políticas (más cerradas, estables, con número limitado y acceso restringido, concita actores que buscan intereses económicos y profesionales) (Zurbriggen, 2003).

⁹ Este apartado se basa en un trabajo previo de Parra (2009).

y más aún, desconocidas. Este ejercicio permite además, determinar hasta qué límite las entidades territoriales pueden incursionar en procesos internacionales, pues como es conocido, es el nivel Nacional el que tiene las mayores potestades frente a las relaciones internacionales; por lo tanto, no hay duda que para determinar cuál es el campo al que pueden acudir las entidades territoriales en esta materia, es preciso también determinar cuál es la importancia que se le ha dado al tema desde el nivel nacional.

4.1. Entidades territoriales y competencias internacionales

En cuanto a las competencias de las entidades territoriales, se puede decir que éstas se rigen por el *principio de exclusividad*, el cual determina que la función asignada a un ente no puede ser ejercida por otro, sin perjuicio de la eventualidad de competencias concurrentes, o sea que se puedan ejercer conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

Frente al tema de la internacionalización, la Constitución Política dedica el capítulo 8 del Título VII a las relaciones Internacionales, dentro del cual se consagra en el art. 226 que “El Estado promoverá la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional”. Asimismo contempla que las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia. Sin embargo, se observa que este tema no se hace explícito para las entidades territoriales. La distribución general de competencias por niveles en la Constitución Política, parece ser del siguiente modo: *“El papel del nivel departamental se rescata en la Constitución, la cual le asignan un papel de intermediario y mediador entre el nivel local y nacional, las funciones de complementación, asesoría y apoyo a los municipios. El municipio considerado como unidad fundamental de la división político-administrativa del Estado mantiene su primer lugar como proveedor de bienes y servicios primarios y ejecutor directo de programas y proyectos de otros niveles, la construcción de obras, el desarrollo de su territorio y la promoción de la participación y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes (artículo 311). La Nación por su parte, se reserva los grandes asuntos (relaciones exteriores, defensa y orden público, política económica) y la formulación de planes y programas a través de los diferentes ministerios y departamentos administrativos”* (Jiménez 2009: 93-94).

Por ello, se consagra en la Carta Política que le corresponde al Presidente de la República: “Dirigir las relaciones internacionales. Nombrar a 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, núm. 2). No obstante, los arts. 286 (sobre autonomía de las entidades territoriales para gestionar sus asuntos propios), 298 (autonomía de los departamentos para planificar y promocionar el desarrollo económico y social) y el 311 (al municipio le corresponde ordenar el desarrollo de su territorio), dejan entrever facultades normativas en cuanto a internacionalización si estas acciones se requieren para el logro del desarrollo, pero siempre dentro de los límites de la Constitución y la Ley.

La norma rectora en cuanto a distribución de competencias y recursos entre la Nación y las entidades territoriales es la Ley 715 de 2001 (reformada por la Ley 1176 de 2007), la cual toma como base los artículos 151, 288, 356 y 357 de la Constitución. Esta Ley determina las competencias que tienen que atender las entidades territoriales distribuyéndolas por sectores, tales como salud, educación y propósito general. Asimismo la Ley 1176 de 2007 desarrolla la distribución porcentual en desarrollo del Acto Legislativo 04 de 2007 que extiende el plazo hasta el año 2016 para que el monto de las transferencias continúen ligadas a la inflación y no a un porcentaje del presupuesto de la nación como originalmente se aprobó en 1991. Las principales normas por áreas o sectores, que rigen la actuación de las entidades territoriales son las siguientes:

- Para el sector de la **Educación**: Lo dispuesto por las leyes 115 de 1994; 715 de 2001 y Ley 1176 de 2007, que otorgan una serie de responsabilidades en materia del servicio público de educación y salud principalmente;
- En materia de **Salud**: La Ley 100 de 1993; Ley 715 de 2001 y Ley 1176 de 2007;
- En materia de **Recreación y deporte**: se debe revisar las leyes 181 de 1995 y 715 de 2001 en donde se determina el papel que debe realizar el departamento como instancia intermedia entre la nación y el municipio;
- En cuanto a **Cultura**, la Ley 715 de 2001 y la Ley 397 de 1997 que definen la estructura encargada de su prestación y las fuentes financieras dirigidas a su sostenimiento, así como las reglas para elaborar el Plan de Cultura de los diferentes niveles de gobierno;
- Las leyes que determinan las competencias en materia de **Infraestructura y transporte**, son importantes las leyes 01 de 1991; 105 de 1993; 336 de 1996 y 715 de 2001;

- Para los asuntos de **Medio ambiente**, las competencias están estipuladas en la Ley 70 de 1993; Ley 141 de 1994; Ley 99 de 1993 y la Ley 715 de 2001;
- En cuanto a los **Servicios públicos domiciliarios**, están reglamentados por la Ley 142 de 1994, y
- En los sectores de **Agua potable y saneamiento básico**, leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007 (Estupiñán 2006; Jiménez 2009).

A todo lo anterior se agrega de forma especial la Ley 617 de 2000, la cual reforma parcialmente la Ley 136 de 1994 y el Decreto 1421 de 1993. Esta norma estableció las directrices tendientes a racionalizar el gasto público nacional.

Por otra parte, es importante la Ley 136 de 1994, que es la que rige el marco de acción de los municipios y a través de ella se establecen las normas para la modernización de la organización de dichas entidades territoriales. Esta ley determina como las principales funciones de los municipios en materia de generación de desarrollo en el art. 3., “Ordenar el desarrollo de los territorios y construir las obras que demande el progreso municipal”; así como “Planificar el desarrollo económico, social y ambiental de su territorio, de conformidad con la ley y, en coordinación con otras entidades”. Todo ello con base en los fundamentos democráticos como la participación de la comunidad y la autonomía de las entidades territoriales. De otra parte, en el capítulo IX de esta ley se establece la potestad de los municipios para asociarse con uno o más municipios, ya sea del mismo departamento o de otro. Dichas asociaciones están reglamentadas fundamentalmente para la prestación de servicios públicos; ejecución de obras o el cumplimiento de funciones administrativas.

4.2. Marco normativo vigente en materia de cooperación internacional

La mayoría de los avances normativos en torno a las relaciones internacionales que se encuentran frente al tema de la cooperación internacional *“encuentra su razón de ser en los principios universales de solidaridad entre los pueblos, respeto y protección de los derechos humanos y en la búsqueda incesante de mejores condiciones y mayores recursos que brinden al hombre una situación de bienestar conforme a su dignidad humana, fin último de la existencia de los Estados”* (Acción Social, 2007: 11). Asimismo, los tratados que se desarrollen por el Estado colombiano o por organismos internacionales deben hacerse en cumplimiento del principio universal la buena fe consagrado en el artículo 83 de la Constitución Política y atendiendo a la Convención de Viena en el *“Pacta sunt servanda”* el cual hace referencia a que todo lo pactado debe

ser cumplido. La cooperación desarrolla además los principios de soberanía, igualdad, corresponsabilidad, interés mutuo, sostenibilidad, equidad, eficacia y preservación del medio ambiente, muy ligados a las relaciones entre los sujetos del derecho internacional.

Es importante enfatizar que no es específica la regulación normativa existente en materia de relaciones internacionales para las entidades territoriales, por lo tanto, no se puede dejar de hacer referencia al proceso que ha tenido el tema en el nivel nacional. Para ello, se tienen en cuenta como referencia, fundamentalmente dos documentos que condensan el marco jurídico de las relaciones internacionales en Colombia, los trabajos de Zea (2002) y Acción Social (2007).

Internacionalmente, la cooperación internacional y las relaciones internacionales encuentran su fundamento jurídico en la *Convención de Viena I sobre el Derecho de los Tratados* así como en la *Convención de Viena II sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales*. La primera suscrita en Viena el 23 de mayo de 1969 e incorporada al derecho interno en Colombia mediante la Ley 32 de 1985; y la segunda suscrita en Viena el 21 de marzo de 1986 e incorporada mediante la Ley 406 de 1997. La diferencia entre estas dos convenciones es que Viena I se aplica específicamente a los Estados como sujetos de Derecho Internacional, mientras que Viena II regula los tratados y las organizaciones internacionales o entre las organizaciones internacionales entre sí.

Uno de los principales postulados de la *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados* es que sólo los Estados poseen personalidad jurídica internacional, es decir, la plena capacidad para celebrar tratados internacionales, tener capacidad de legación y reclamaciones, entre otros. Ello quiere decir que sólo el gobierno nacional en cabeza del Presidente de la República en su calidad de Jefe de Estado, puede celebrar tratados internacionales, por ser el representante legal del Estado colombiano ante los demás sujetos de derecho internacional.

Constitucionalmente, en el artículo 189-2, se establece que es el Presidente de la República el principal agente encargado de dirigir las acciones en materia de relaciones internacionales. Del mismo modo, la cooperación y demás relaciones internacionales se fundamentan constitucionalmente en la soberanía nacional, el respeto a la autodeterminación de los pueblos y

el reconocimiento de los principios de derecho internacional aceptados por Colombia (art. 9); se establece también la promoción de la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional en artículo 226.

Asimismo, la Constitución reconociendo la existencia de entidades y organizaciones internacionales, acepta la creación de organismos supranacionales de integración a los cuales les puede transferir ciertas atribuciones del Estado para promover la integración económica y la creación de la comunidad latinoamericana de naciones, pues como ya se ha mencionado, en las relaciones internacionales de Colombia priman las que tengan que ver con los países latinoamericanos y del Caribe. Según Zea (2002), dichos reconocimientos constitucionales permiten distinguir entre dos tipos de organismos internacionales: por un lado los de cooperación, que son los que buscan armonizar los intereses de los Estados miembros pero sin afectar la condición de Estados Soberanos, y las organizaciones de integración, a las cuales la Carta Política les autoriza la transferencia de ciertas competencias que son de potestad única del Estado.

En la actualidad el marco normativo de la cooperación internacional en Colombia, está determinado por el Decreto 1942 de 2003 y el Decreto 2467 de 2005, expedidos por el Presidente de la República con base en sus facultades constitucionales y legales en especial de las señaladas en el numeral 15 del artículo 189 de la Constitución Política y en los literales b), y e) del artículo 2° de la Ley 790 de 2002. Este marco normativo, junto con las normas que asignan funciones al Ministerio de Relaciones Exteriores y al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República –DAPR– definen el marco regulatorio de la cooperación internacional en el país (Acción Social, 2007).

Así mismo, el Decreto 110 de 2004 determina que el Ministerio de Relaciones Exteriores es el organismo rector del Sector Relaciones Exteriores y le corresponde, bajo la dirección del Presidente de la República, proponer, orientar, coordinar y ejecutar la política exterior de Colombia y administrar el servicio exterior de la República. Bajo esta perspectiva, y con base en el Decreto 1942 de 2003, este Ministerio tiene la responsabilidad de formular y orientar la política de cooperación internacional en sus diferentes modalidades.

Otra entidad importante en materia de cooperación internacional es Acción Social, que es la institución oficial que coordina la Cooperación Internacional técnica o financiera no reembolsable. Dicha entidad surge como resultado de la integración de la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional

(ACCI) con la Red de Solidaridad Social, formalizada a través del Decreto No. 2467 del 19 de julio de 2005; entre sus funciones están las de coordinar el desarrollo de la política en materia de cooperación y administrar y promover la cooperación internacional técnica y financiera no reembolsable bajo la dirección y coordinación del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Asimismo, Acción Social aun cuando goza de autonomía administrativa, está sujeta al control político y a la suprema dirección del órgano de la administración al cual está adscrita, que es el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, pues éste tiene la función de orientar, controlar y evaluar el cumplimiento de las funciones de esta entidad. El DAPR también debe actuar bajo la dirección del Ministerio de Relaciones Exteriores y participar en la administración y promoción de la cooperación internacional, técnica y financiera, tal como lo dispone el Decreto 1942 de 2003.

Otro punto hace referencia a la importancia de resaltar el papel que cumplen el Congreso de la República, y la Corte Constitucional, puesto que el primero es el encargado de aprobar o no los tratados que el gobierno celebre con otros Estados o con entidades internacionales, y la segunda tiene la función de preservar la supremacía y la integridad de la Constitución Política, por lo tanto decide si son exequibles o no, tanto los tratados internacionales como en las demás normas jurídicas con carácter de Ley.

CAPÍTULO 2

GESTIÓN DEL DESARROLLO, GOBERNABILIDAD Y COMPETITIVIDAD REGIONAL

CAPÍTULO 2

GESTIÓN DEL DESARROLLO, GOBERNABILIDAD Y COMPETITIVIDAD REGIONAL

1. DISCUSIONES EN TORNO AL CONCEPTO DEL DESARROLLO

Son múltiples las discusiones que se han dado en torno a la evolución del concepto de *desarrollo*, esto ha originado que según el enfoque desde el que se analice (marxista, clásico, neoclásico, histórico, cepalino, regulacionista, etc.), el concepto varíe; sin embargo, es innegable la repercusión directa que tiene dicho concepto para el ámbito económico, político y social. La evolución de la idea de desarrollo ha permitido que hoy día existan innumerables adjetivos o términos aún más complejos, los cuales buscan integrar aspectos que de una u otra forma repercuten directamente en la noción de “desarrollo”, bien sea por su concepción espacial o su dinámica, esto se ha convertido en una verdadera polisemia del término, tales como: desarrollo territorial, desarrollo regional, desarrollo local, desarrollo endógeno, desarrollo sustentable, desarrollo humano y, en términos de su dinámica, desarrollo “de abajo-arriba” (o su contrapartida, “del centro-abajo”) entre otros (Boisier, 1999).

Dentro de las múltiples concepciones encontramos la de José Medina Echeverría (citado en Boisier, 1999: 2), quien lo define desde el plano económico como “*Un proceso continuado cuyo mecanismo esencial consiste en la aplicación reiterada del excedente en nuevas inversiones, y que tiene, como resultado la expansión asimismo incesante de la unidad productiva de que se trate. Esta unidad puede ser desde luego una sociedad*”. También encontramos visiones desde el desarrollo humano como el de Amartya Sen (citado en Jiménez, 2008) quien lo describe como un proceso de expansión de las libertades reales que pueden disfrutar los individuos; la libertad hace referencia aquí a las capacidades individuales para realizar aquello que una persona tiene razón para valorar. De igual forma encontramos el concepto generado desde la propuesta conocida como Desarrollo a Escala Humana concebida por Manfred Max-Neef, Antonio Elizalde y Martín Hopenhayn (citado en Boisier, 1999: 5), quienes indican que: “... *se concentra y sustenta en la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales, en la generación de niveles crecientes de autodependencia y en la articulación orgánica de los seres humanos con la naturaleza y la tecnología, de los procesos globales con los comportamientos locales, de lo personal con lo social, de la planificación*

con la autonomía y de la Sociedad Civil con el Estado". Finalmente, para Jiménez (2009: 44), el desarrollo es el pleno despliegue de las potencialidades inherentes a la naturaleza del ser.

Teniendo en cuenta esto, comprendemos el desarrollo como un proceso por el cual se puede hacer frente a las necesidades del presente, sin olvidar que existen ciertas potencialidades que deben ser conservadas para que de esta forma se puedan mantener las capacidades que permitan la satisfacción de necesidades. Ya que la temática que guía la elaboración del presente trabajo tiene como uno de sus componentes al desarrollo local, es preciso que se establezca un significado específico sobre éste último. Resulta a su vez pertinente hacer una aclaración sobre la idea de lo local.

Existen varios autores que encuentran en lo local una relación directa con lo global, ya que es dentro de las localidades (municipios, departamentos, regiones, provincias o naciones) que se gestionan y despliegan actualmente las actividades que buscan aumentar las relaciones con el entorno. Borja y Castells tienen en cuenta la importancia estratégica de lo local como centro de gestión de lo global en el nuevo sistema tecno-económico, cuestión que puede apreciarse en tres ámbitos principales: el de la productividad y competitividad económica, el de la integración socio-cultural y el de la representación y gestión políticas (Borja y Castells, 1997); en todo caso, lo local se define en relación con la totalidad de que hace parte, por ejemplo, el planeta Tierra es local en relación con la *Vía Láctea*, pero es global respecto de cada pueblo y territorio que la conforman: "*Lo local es un concepto relativo a un espacio más amplio. No puede analizarse lo local sin hacer referencia al espacio más abarcador en el cual se inserta (municipio, departamento, provincia, región, nación)*" (Di Pietro, citado en Boisier, 1999: 8).

En cuanto al término compuesto de desarrollo local existen varios conceptos que permiten tomar una posición frente a éste y que orientarán esta investigación. Siguiendo con la relación local-global, Arocena (1997: 91) menciona que: "*El desarrollo local no es pensable si no se inscribe en la racionalidad globalizante de los mercados, pero tampoco es viable si no se plantea sus raíces en las diferencias identitarias que lo harán un proceso habitado por el ser humano*". Así mismo, también define el desarrollo local como un proceso de crecimiento económico y de cambio estructural que produce un mejoramiento en el nivel de vida, y que conjuga tres dimensiones: 1) Económica, los empresarios locales usan su capacidad para organizar los factores productivos locales de manera competitiva; 2) Sociocultural,

los valores y las instituciones sirven de base al proceso de desarrollo, y 3) Político-administrativa, referido a generación de políticas territoriales que impulsen el desarrollo local (Vázquez-Barquero, 1988: 129).

El PNUD (s/f) concibe el desarrollo local, como el resultado esperado de la cooperación entre los actores legítimos locales y externos, a partir de una correcta lectura del potencial endógeno disponible, y parte de tres ejes interconectados entre sí: la gobernabilidad, la organización social y la productividad. El desarrollo no sólo apunta a encontrar respuestas ante situaciones críticas, sino también, y sobre todo, busca adelantar procesos de reestructuración social, económica, política e institucional.

Boisier (2005: 5) indica que todo desarrollo es claramente un fenómeno local en un sentido geográfico y sistémico, y no nacional en el mismo sentido y que el concepto de desarrollo global es sólo una abstracción construida sobre promedios (...) hablamos de un fenómeno local, es decir, localizado e incrustado en las características económicas, técnicas, sociales, culturales de ese lugar en particular. Para Jiménez (2008: 297) el desarrollo local es entendido como un proceso endógeno registrado en pequeñas unidades territoriales y asentamientos humanos capaces de promover dinámicas económicas y el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

De los planteamientos expuestos podemos identificar que existen elementos claves a la hora de hablar de este tipo de desarrollo: uno de estos es que cuando se habla de local, no necesariamente se indica que sea algo pequeño y limitado, pues son las particulares (jurídicas, territoriales, culturales) propias de cada Estado las que determinan a que se hace referencia con el término. De otro lado, independientemente del tamaño en el cual se inserte este concepto, el desarrollo de este tipo requiere tener en cuenta características culturales, sociales y económicas similares, ya que son éstas la que legitiman e impulsan los procesos a través de los cuales se busca consolidar entornos favorables para el desarrollo de la localidad. Otra característica y que viene implícita dentro de los procesos globalizantes es la relevancia que tienen las relaciones con el entorno, ya que, son éstas las que determinan las potencialidades desde las cuales se busca impulsar el desarrollo local¹⁰.

¹⁰ Teniendo en cuenta que este entorno no se refiere exclusivamente a lo que limita directamente, ya que son precisamente las características de la globalización las que ocasionan el establecimiento de aspectos que se encuentran más allá del plano territorial nacional; es decir el entorno de las localidades comprende el plano territorial de sus fronteras y los factores que se encuentran en un plano externo a dichos límites pero que indiscutiblemente lo afectan o pueden afectar (económicos, políticos, sociales, etc.).

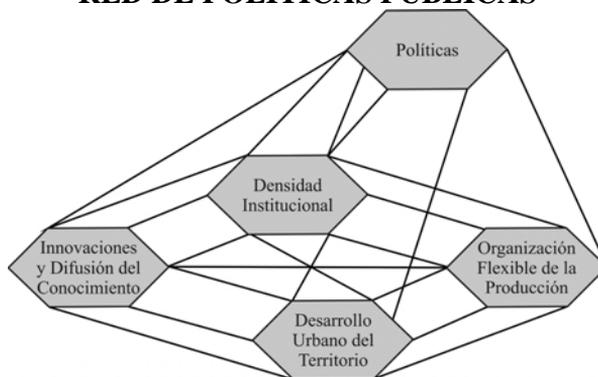
Tal como lo menciona Albuquerque (2003: 8), desarrollo local no es solamente desarrollo municipal, pues el sistema productivo local, el conjunto de relaciones y eslabonamientos productivos y comerciales, “... *no tiene por qué coincidir con las fronteras o delimitaciones administrativas de un municipio o provincia*”.

Al abordar la discusión sobre el desarrollo con las diversas posturas desde las cuales se analiza dicho concepto, se encuentra un factor determinante: el territorio. Quetglas (2009: 3) analizando estudios realizados por el italiano Becattini, sostiene que para el desarrollo, el territorio es un actor protagónico y éste se encuentra condicionado por la instituciones y la infraestructura que allí confluyen, lo cual trae a discusión lo concerniente a las potencialidades endógenas del territorio como criterio relevante a la hora de analizar aspectos del desarrollo.

Vázquez-Barquero (2000: 18) sostiene que cuando se habla de desarrollo endógeno se está hablando de una política de desarrollo local en respuesta a los desafíos de la globalización. Dentro de lo que podría llamarse la teoría del desarrollo endógeno este autor identifica lo que denomina efecto Hanoi (ver Gráfico 4), en el cual las economías locales y regionales se desarrollan y crecen cuándo: 1) Se difunden las innovaciones y el conocimiento entre las empresas y los territorios; 2) La organización de los sistemas productivos es más flexible y se forman redes y alianzas; 3) Las empresas se localizan en ciudades innovadoras y dinámicas, y 4) Las redes de instituciones son complejas y densas, lo que facilita construir confianza entre los actores y reducir los costos de transacción. Desde esta perspectiva el desarrollo es visto con una concepción holística e integral que aborda diversas dimensiones.

Gráfico 4

RED DE POLÍTICAS PÚBLICAS



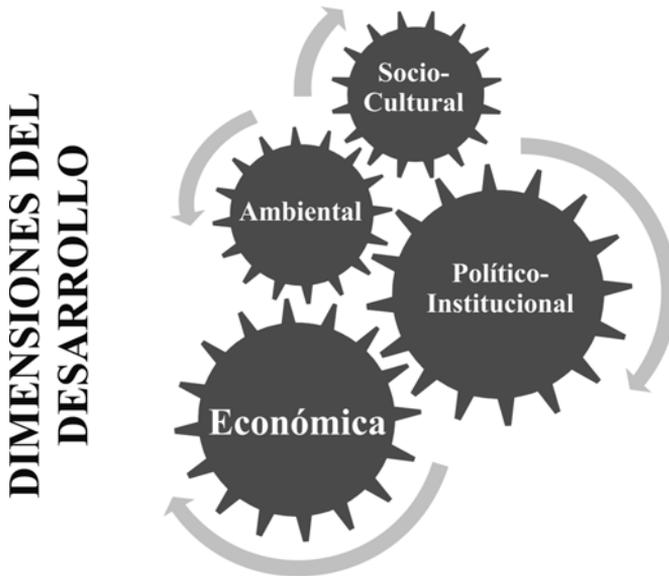
Fuente: Vázquez Barquero, Antonio (2000).

1.1. Dimensiones del desarrollo

Hemos abordado la discusión sobre el concepto del desarrollo mostrando que son diversos los enfoques desde los cuales se puede dar la discusión teórica, sin embargo hay cierto consenso en el hecho que el desarrollo debe ser analizado con una visión holística que contemple diferentes dimensiones (ver Gráfico 2), ya que sin esto no podríamos hablar de procesos de desarrollo local, territorial o regional.

Gráfico 5

DIMENSIONES DEL DESARROLLO



Fuente: Elaboración propia.

Según Gallicchio (2002: 6) los procesos de desarrollo territorial, así como las experiencias de gobernabilidad local, se dan sobre territorios determinados que no se encuentran definidos *a priori* sino que son básicamente el resultado de una construcción social que pone de manifiesto la necesidad de abordar las soluciones a los problemas de desarrollo no sólo desde una visión económica ó social, sino de manera completa de forma tal que aborde otros aspectos que aporten sostenibilidad al territorio. Si bien acá abordamos las dimensiones desde cinco tópicos esto no excluye la existencia de otras dimensiones según

el autor que aborde la temática, sin embargo las descritas posteriormente (ver Gráfico 6), son las que efectivamente aportan a los objetivos de la presente investigación.

Gráfico 6

DIMENSIONES DEL DESARROLLO



Fuente: Elaboración propia.

Abordar las problemáticas de desarrollo del territorio debe necesariamente tener presente que las soluciones que se conciben deben tener en cuenta las realidades sociorregionales donde se aplica ya que éstas condicionan las decisiones a tomar lo cual implican necesariamente tener en cuenta situaciones pertenecientes a las diferentes dimensiones descritas.

1.2. Gestión del desarrollo

El desarrollo local y regional plantea un modelo diferente del tradicional, un modelo de participación y compromiso de todos los actores locales. Ya no se parte de una gestión localizada que implementa pasivamente una política del gobierno nacional o provincial, sino que se empieza a hablar es de cooperación público-privada, de gestión asociada donde el municipio co-diseña y coordina las políticas con el sector privado y social.

Tenemos el sector público: el municipio como entidad territorial. Pero también es necesario el sector privado, ligado a la producción, a las empresas, cámaras, asociaciones. Y el sector social: organizaciones de la sociedad civil, ONG's, grupos sociales. El sector del conocimiento es un elemento también importante de apoyo: todas estas estrategias requieren bases de información, bases de datos, de planificación, desarrollo de proyectos, toda una serie de apoyos que tienen que ver con el conocimiento y la investigación. Es decir, en el involucramiento en el proyecto local, normalmente se habla de “un nuevo rol del municipio” lo cual es correcto pero, en realidad, como es un paradigma diferente, el nuevo rol no es sólo del municipio sino de todos los actores.

Las empresas privadas tampoco están preparadas para trabajar en este paradigma, para cooperar; el sector social también tiene una cultura mucho más pasiva, de asistencialismo o clientelismo que le demanda al municipio una relación que no es horizontal o en red y de colaboración; este sector tiene su lógica propia que tampoco se vincula a la producción. Entonces, en realidad de lo que se trata es de un cambio de la actitud y del rol de todos los actores sociales.

Si bien todos los actores son fundamentales, hay uno que tiene el rol de conducción política o de referente político fundamental en el territorio, que es el que promueve, o no, este tipo de procesos: el Estado. Se habla actualmente de un Estado que no sea empresario, es decir que por sí mismo se pone a desarrollar la producción o a explotar recursos; ni un Estado ausente, que solamente verifica o controla; sino de un Estado que promueve y se compromete en el desarrollo de la estrategia. Un Estado concertador y coordinador de acciones en el territorio.

- **Un Estado concertador** que habilite el espacio para discutir qué hay que hacer y para coordinar las acciones; para indagar qué es lo que cada sector está haciendo en todo este proyecto y cómo se reorienta en la idea de un proyecto común, y
- **Un Estado coordinador** que promueva acciones productivas y que ayude a crear este entorno de apoyo e innovación en vista de un proyecto común, o sea, de una visión estratégica del territorio, de una visión a futuro.

Este proceso no se hace sólo ni es tan fácil de llevar adelante. Tiene una serie de requisitos. En estos modelos, si no opera algún tipo de liderazgo, de visión política, obviamente es muy difícil llevarlo adelante. Si un gobierno local está más preocupado por realizar algún negocio, por ejemplo, difícilmente tenga

la legitimidad y la convicción de llevar adelante un proceso de esta magnitud. Se requiere entonces:

- Participación y transparencia en los procesos;
- Capacidad técnica del gobierno local;
- Información permanente de los procesos: este es uno de los principales problemas porque no hay sistemas de información locales ni de conocimiento del territorio útiles para este tipo de estrategias, y
- Encadenamiento de políticas en torno al proyecto.

Con anterioridad, el gobierno local no se preocupaba por este tipo de actividades. Ahora lo que se requiere en realidad es empezar a encadenar todas las políticas del municipio, o sea que todas las políticas y los proyectos que se promuevan apunten hacia un mismo objetivo.

El desarrollo local y regional presenta una concepción diferente de la gestión y del rol del municipio. Lo que requiere es otra forma de construcción política; no es que obvie el tema político sino que hace política y construye sociedad de otra manera. Es todo un trabajo innovador, sustentado en un proceso activo de participación social, conciliación de intereses, concertación de acciones y de esfuerzos públicos, privados y sociales.

2. GOBERNABILIDAD Y GOBERNANZA

Las nuevas condiciones a las que se enfrentan los gobiernos territoriales generan un mayor dinamismo en las capacidades de acción de las mismas y en las cuales se involucran indudablemente los conceptos de gobernabilidad y gobernanza; el PNUD en su informe del año 2004 sobre desarrollo humano afirma lo siguiente:

La naturaleza de los actuales desafíos requiere desplegar nuevas capacidades de acción, que ya no están concretas en unos pocos. Son retos que no podrán ser resueltos por la acción estatal pura, ni por los mercados e instituciones autorregulados; tampoco por los individuos en forma aislada. Hacen falta nuevas formas donde interactúe autonomía personal y acción colectiva (PNUD, 2004: 32).

Gobernabilidad, es un concepto que aparece en 1975 cuando la Comisión Trilateral publicó un estudio encargado a Huntington, Crozier y Watanuki

sobre la crisis de las democracias en países desarrollados, en el cual se hacía mención al exceso de demandas ciudadanas hacia el sistema democrático de Estados Unidos y la incapacidad del gobierno para satisfacerlas (Griggs, 1999). Se encuentra así a la gobernabilidad como la forma de alcanzar eficazmente la satisfacción de las demandas públicas, los ciudadanos determinan los fines del gobierno, en tanto los tecnócratas gestionan los medios administrativos con el fin de que los primeros sean eficazmente alcanzados (Joignant, 2007). Camou (citado por Cano, s/f: 152) menciona una idea similar en la que se logra un estado de equilibrio entre las demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental.

En general se puede decir que este concepto se enfoca al alcance de lo que se puede llamar “buen gobierno”, sin embargo y en especial en los países latinoamericanos encontramos que son profundas las crisis de legitimidad y credibilidad de los gobiernos, esto debido a las múltiples falencias que han tenido los gobiernos en cuanto a su desempeño (Villacorta, 2003).

Son precisamente estas falencias las que conducen a la utilización del concepto de *gobernanza*, el empleo de este término más reciente, corresponde a los años 90 y su segunda mitad, tiene como origen varios factores que han sido referenciados por Villacorta (2003): la formulación de la teoría de la “governance” para explicar la gobernabilidad de la Unión Europea como estructura de toma de decisión a través de redes de actores gubernamentales y no gubernamentales multinivel (citado por Villacorta, 2003: 17); el reconocimiento desde la ciencia política de la necesidad de disponer de mejores marcos analíticos capaces de relacionar el régimen político con el desarrollo; y el reconocimiento desde la teoría de la gestión pública de que en sociedades de alta complejidad, diversidad, dinamismo e interdependencia, la eficacia y la eficiencia de la gestión ya no dependen sólo de la acción del gobierno o gobernación sino de la capacidad de creación y gestión de redes de actores, de cuya calidad dependen la gobernabilidad; en palabras de Rhodes *La existencia de redes inter-organizacionales autorganizadas*.

Es así que la gobernanza se define por la Real Academia de la Lengua como “*El arte de Gobernar que tiene como objetivo la consolidación de un desarrollo económico, social e institucional, promoviendo un serio equilibrio dentro del Estado. Nuevo estilo de gobierno*”.

Autores como Jiménez, Roncancio y Ramírez (2007) describen los conceptos de gobernabilidad y gobernanza, como ejes fundamentales para la

consolidación de políticas públicas orientadas a responder a las demandas de quienes habitan un territorio. La efectividad de las políticas públicas, es producto del ejercicio de los elementos ya mencionados. Sin embargo, la puesta en escena de políticas públicas, responde, en algunos casos, a una clara visión de desarrollo.

La gobernanza y la gobernabilidad deben promover desde lo local esquemas de participación que permitan la consolidación de una visión de desarrollo, ya que la verdadera noción de progreso local, parte de un proceso participativo dado desde la estructura misma que tiene la gobernanza y la gobernabilidad.

Para esta investigación, el desarrollo integral participativo, reside en la cimentación de riqueza, a partir de la unión de grupos locales (personas, comunidades) que desde los parámetros fijados por la gobernabilidad y gobernanza, contribuyen al desarrollo equivalentemente.

En este orden de ideas, la gobernabilidad y la gobernanza establecen sistemas más equitativos y sostenibles que fundan relaciones armónicas en el territorio, de este modo generan un carácter propio o identidad en lo local, desde sus dinámicas de desarrollo, encontramos, que un factor importante en el impulso de desarrollo es *the Good Governance* que permita la consolidación de modelos de progreso, bienestar, reconocimiento hacia afuera. Por supuesto acompañado de los lineamientos que establezca la gobernabilidad, con un sector público fortalecido para interactuar con el sector privado, las Organizaciones No Gubernamentales –ONG–, Organizaciones Públicas No Estatales –OPNE–, todo ello para:

- 1) Establecer vínculos importantes para las actividades económicas y la prestación de servicios, desde el análisis de las fortalezas y debilidades que tiene el territorio para constituir esquemas de producción y prestación de servicios, y
- 2) Mejorar los aspectos físicos y ambientales de lo local, para hacerlo visible hacia afuera.

En general, lo que se trata de plantear es la vinculación que existe entre la gobernabilidad y la gobernanza, tal y como se han definido estos conceptos, por lo que podemos afirmar que si se quiere un Estado gobernable capaz de lograr los objetivos próximos a la idea de gobernabilidad es indispensable aplicar conceptos que tienen implícito la gobernanza, tales como, participación y cooperación entre los actores de la sociedad civil y el Estado; entre el

gobierno y los gobernados. Esto a su vez nos conduce a pensar en la manera como estos conceptos influyen en la gestión pública.

Herber Kaufman identificaba, ya en 1969, las crisis de representatividad que podrían devenir de administraciones públicas elitizadas y alejadas de la gente. La política y “los políticos” tienen poca o nada injerencia en la vida de las personas y tomando en cuenta que es la administración pública la encargada de llevar a cabo las decisiones políticas (Kaufman, 1969), nos encontramos con un Estado “elevado” y lejos de los ciudadanos. *Ergo*, lo que se busca al aplicar la idea de gobernanza es descentralizar la administración pública y esparcir el poder que en un principio se encuentra en una “cúpula” para entregarlo a la sociedad civil. Es decir, la gente debe tomar el poder en sus propias manos y actuar en conjunto con las instituciones públicas para avanzar hacia el progreso. Para esto claramente se necesita una sociedad civil fuerte, proactiva y organizada, con grupos capaces de poner en la agenda pública los temas de su interés.

Con esto es necesario crear, como llama Kaufman (1969), una “nueva administración pública” menos centralizada y elitista, que admita la cooperación de otros actores sociales y cuyos procedimientos se vuelvan menos rígidos. Así también, la inclusión directa de la sociedad civil en la administración del Estado llevará a que los procesos se vuelvan más transparentes, pues habrá ciudadanos más responsables y realmente comprometidos con la labor del Estado, ya que se sentirán parte de ella y no verán al Estado como el ente alejado que ejecuta políticas y toma medidas para alcanzar el bien común.

En conclusión, los conceptos aquí mencionados tienen una relación directa ya que, desde la gobernabilidad se plantean nuevas tareas al Estado las cuales pueden materializarse a partir de las ideas que son propias del concepto de gobernanza siendo ésta la que finalmente impulsa y genera cambios en la gestión pública y su relación con los ciudadanos.

2.1. Gobernanza sistémica

El contexto actual en el que se desarrollan las actividades de gobierno ocasiona el replanteamiento de los modelos empleados para gobernar, día a día se hace más necesario dar cumplimiento al fin último de un Estado –El bien común–, para lo cual se deben desplegar herramientas y mecanismos que permitan la consolidación del mismo. El enfoque de buen gobierno y el de competitividad sistémica sirven de base para la consolidación de un nuevo enfoque denominado Gobernanza Sistémica, el cual en palabras de

Haldenwang “se basa en la capacidad de tomar y aplicar decisiones en función del interés común” (2005: 35), teniendo en cuenta que uno de los principales obstáculos que han tenido los Estados para su desarrollo se encuentra en el hecho de no haber sido capaz de lograr la alineación de sus instituciones en torno a las decisiones que adoptan para que éstas efectivamente repercutan en el bienestar general de su población.

Según Grün “la gobernanza mundial es, probablemente, la cuestión más crítica en la evolución de la humanidad. Y es, típicamente, una cuestión mega-sistémica” (2009: 108), ya que si bien, los términos de gobernanza y gobernabilidad apuntan al control, no se trata de que este pueda ser ejecutado y seguido por el conjunto de hombres de una manera natural sin ninguna oposición, si no que por el contrario lo que se busca es que el orden o desorden que puedan llegar a surgir en un momento dado en una sociedad y que a su vez generan un conjunto de interrelaciones e interacciones de los componentes de un proceso sistémico en desarrollo, pueda ser orientado y encausado hasta lograr puntos de encuentro que permitan ejercer control sobre los actores, Grün menciona que no puede haber gobernanza eficaz sin conocimientos sistémicos (2006: 259).

Basados en lo anterior se deduce que no puede haber gobernanza en los sistemas si no existe conocimiento sistémico del mismo, teniendo en cuenta que hay una interrelación entre cada uno de ellos que les permite a su vez una retroalimentación, siendo éste el elemento fundamental que se tiene dentro de este enfoque para tratar de mejorar el funcionamiento de las comunidades, los Estados nacionales actuales y aun de la comunidad internacional.

Trayendo elementos del enfoque de competitividad sistémica Haldenwang (2005: 41-48) menciona una distribución dentro del modelo de gobernanza sistémica, la cual se estructura de la siguiente manera:

- *Nivel Meta:* el potencial de desarrollo de una sociedad dependerá considerablemente de su capacidad para proponerse metas y perseguirlas. Esto se aplica tanto a las naciones como a las comunidades locales. La identidad social y los objetivos son requisitos fundamentales para movilizar y concentrar recursos públicos y privados con miras a superar los obstáculos al desarrollo. La planificación estratégica y el establecimiento de objetivos pueden describirse en términos de metaproyectos políticos que las sociedades se plantean.
- *Nivel Macro:* Las instituciones macropolíticas determinan el contexto general de la producción de bienes y servicios públicos. Estas instituciones dan estabilidad a las previsiones y contribuyen al desarrollo económico, dado que disminuyen los costos de transacción.

En este nivel se establecen las normas básicas para el funcionamiento de los mercados y la adopción de decisiones políticas.

- *Nivel Meso*: Las políticas que responden al interés común, como la provisión de bienes públicos y el fomento del desarrollo, no dependen sólo de las instituciones macropolíticas. En la mayoría de los casos se requiere también el aporte de instituciones de nivel meso para orientar adecuadamente las políticas.
- *Nivel Micro*: En el contexto de la gobernanza sistémica, el nivel micro se refiere a la estructura organizacional y a la gestión de la administración pública y las instituciones políticas.

La gobernanza sistémica supone que existen elementos dentro de los gobiernos que permiten un funcionamiento correcto del sistema político, generando un proceso positivo en torno a la formulación y aplicación de políticas públicas que repercutan en el interés común, esto se logra empleando los niveles mencionados anteriormente en su conjunto, ya que cada uno de ellos hacen parte de un todo, siguiendo los principios sistémicos de este enfoque.

3. COMPETITIVIDAD

A finales del siglo pasado la globalización impuso sus atributos dentro de la economía internacional estableciendo convergencia hacia mercados más abiertos y competitivos, generando dentro de los territorios que buscaban insertarse de manera más eficiente a nivel internacional la necesidad de alcanzar economías más competitivas, ya que a través de esto se les garantizaría un acceso amplio a los mercados externos y también su consolidación en los mercados internos. Se menciona entonces que: *“Los retos actuales del cambio estructural, en el contexto de la creciente globalización económica, son enormes y demandan de los países latinoamericanos respuestas adecuadas, que requieren acompañar los esfuerzos del ajuste macroeconómico con políticas específicas de desarrollo productivo y empresarial de ámbito territorial”* (Enríquez, s/f: 3).

Estas motivaciones conllevan a que las estructuras de dichos territorios se deban modificar de una manera drástica, pues las nuevas reglas que se imponen dentro del modelo globalizador presionan por un incremento sostenido de la competitividad en pro del crecimiento¹¹ y viabilidad de las unidades productivas, siendo la inserción en lo global de manera competitiva

¹¹ Se debe tener en cuenta que hoy en día se ha avanzado bastante en torno a la discusión de crecimiento y desarrollo, en la actualidad difícilmente se habla de crecimiento a secas pues son muchos los trabajos que se encuentran y se pronuncian a favor del desarrollo y en los cuales se hace evidente que el uno no es sinónimo del otro; por lo tanto y teniendo en cuenta el tema que se maneja en la investigación, que va más allá de un enfoque economicista, el desarrollo se ubica en un espectro más amplio del concepto de crecimiento.

el principal desafío al que se enfrentan los territorios; al respecto Bervejillo (citado por Gallicchio, 2004: 4) menciona que:

Las transformaciones contemporáneas pueden ser pensadas como una simultaneidad de desterritorialización y reterritorialización. Por la primera, se reconoce la emergencia de sistemas globales que escapan a las determinaciones específicas de este o aquel territorio. Por la segunda, se confirma la territorialidad, en sentido fuerte, de los factores decisivos para el desarrollo de países y regiones. Los territorios aparecen, así, a un tiempo cuestionados y reafirmados como ámbitos y sujetos del desarrollo.

Estas nuevas tendencias ocasionaron a su vez una transformación del concepto que se tenía en torno a la *competitividad*, pues si bien en un principio las teorías clásicas de la economía la definieron en un ámbito meramente económico, el contexto ocasionó que se tuviera en cuenta no sólo en el plano internacional sino que también se vinculara al nacional y local e incluyeran una serie de elementos como los tecnológicos, productivos y organizacionales. De esta forma se amplía y se originan una serie de definiciones que se ubican desde las generales hasta las específicas y en las que se incluyen temas puntuales, según el enfoque desde el que se trabaje la misma.

3.1. Ventajas comparativas y ventajas competitivas

David Ricardo (citado por Laguna, s/f) desarrolló la teoría de las *ventajas comparativas* con la cual pretendió explicar la ventaja que tiene un país o región frente a la elaboración de un producto cuando este se puede producir a menor costo, en términos de otros bienes y en comparación con su costo en otro país. Este autor basó su teoría en la especialización que deben desarrollar los territorios con respecto a aquellos productos en los que sus ventajas son comparativamente mayor (producir vino en Portugal y lana en Inglaterra); se observa desde este enfoque que los recursos naturales ofrecen un aumento en el potencial de las naciones.

Sin embargo y a causa de los cambios que ha traído consigo la globalización y las innovaciones que se presentan en las tecnologías, hoy día se descubren nuevos patrones de consumo los cuales están influenciados a su vez por el aumento en la conciencia sobre la conservación de los recursos naturales ocasionando esto una modificación en el término de competitividad, ya que se pasa de un enfoque comparativo a uno en donde se desarrollan ventajas competitivas. Éstas últimas se crean teniendo en cuenta la diferenciación del producto y la reducción de costos, por ende la tecnología, la capacidad de innovación y los factores especializados son vitales. Se distingue dentro de esta perspectiva que los factores de especialización ya no son heredados, pues

Gestión pública e internacionalización como estrategia para el desarrollo de los gobiernos subnacionales en Colombia

ya no se basan exclusivamente en recursos naturales, al contrario, son creados y se dan a partir de habilidades derivadas de los sistemas educativos, de la aplicación de tecnologías, de infraestructura especializada, de investigación, de incentivos y capacitación al recurso humano, del mercado de capitales desarrollado, de la cobertura alcanzada en servicios públicos, entre otros. Se concluye que la diferenciación en productos, reducción de costos, las innovaciones tecnológicas y los factores que permiten la especialización son la base para esta nueva postura de competitividad, ya que las *ventajas competitivas* se entienden como propias de cada competidor y éstas responden a su vez a necesidades específicas de una población, sector o territorio.

Si se hace una distinción entre uno y otro enfoque podemos determinar que las *ventajas comparativas* surgen en cuanto se crea la posibilidad de adquirir a menor costo insumos (recursos naturales, mano de obra o energía), pudiendo de esta forma competir con otros actores que intervienen en la fabricación de un producto de similares características. Con respecto a las *ventajas competitivas* éstas se basan en la tecnología de producción, conocimiento, capacidades humanas e innovación, siendo fundamental dentro de ésta la elección de mercados, tecnologías y productos. Ya no sólo se trata de reducir costos sino de ofrecer la mejor calidad.

En el siguiente gráfico se hace una comparación sobre prosperidad heredada y creada, en el cual se puede observar la diferencia que surge entre los enfoques desarrollados anteriormente.

Gráfico 7

PROSPERIDAD HEREDADA Y PROSPERIDAD CREADA

PROSPERIDAD HEREDADA	PROSPERIDAD CREADA
<ul style="list-style-type: none"> • Se deriva de la venta de recursos naturales. • Se ve limitada por la CANTIDAD de recursos Disponibles y es, portanto, LIMITADA. • Provoca, como objetivo, la distribución de la riqueza existente y genera luchas entre grupos de poder por aumentar su cuota, lo que unos ganan lo pierden otros. <div style="text-align: center; margin: 10px 0;">  </div> <ul style="list-style-type: none"> • El Gobierno es el actor principal, como Propietario y distribuidor de la riqueza, con el apoyo de los herederos privados. • Favorecen políticas y prácticas improductivas supervivencia. • Suelen generar esquemas de subsidios distorsionadores de la competitividad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Proviene de la generación de productos y servicios de valor. • Es ilimitada, basada en la capacidad de innovar y la productividad de los agentes que operan en la economía en cuestión. • El mayor reto es generar las condiciones. El espacio para la innovación y la productividad. <div style="text-align: center; margin: 10px 0;">  </div> <ul style="list-style-type: none"> • Personas y empresas son los principales actores de la ECONOMÍA. • Los Gobiernos deben CREAR condiciones posibilitadoras del desarrollo de una plataforma competitiva.

Fuente: Azua (2008, p. 46).

Desde donde se haga la intervención se encuentran, como se mencionó anteriormente, diversas definiciones de competitividad, por ejemplo se encuentra la competitividad internacional que vista desde un enfoque sistémico de competitividad se podría ubicar en el nivel Macro, ya que dentro de este concepto se ubican elementos que son de manejo exclusivo del Estado al estar vinculados con la administración que se da a las relaciones con el entorno, por lo que se vinculan dentro de este concepto variables de tipo macroeconómico. De esta manera podemos definir la *competitividad internacional* como aquella que se refiere a la capacidad de vender productos o servicios en mercados internacionales, en relación a otros competidores y para la cual existen a su vez varios enfoques (tradicional, estructural, entre otros).

En el primero de los enfoques se ubica a los costos laborales y el tipo de cambio como los factores que determinan la competitividad, ya que a partir de estos se establecen los precios de los productos de un país en el mercado internacional, en relación a los precios de los productos de países extranjeros. Este enfoque lleva a otorgarle importancia a las devaluaciones y a orientar la política económica en la reducción de costos.

En el segundo de ellos, el estructural, se considera a la tecnología como endógena y crucial para determinar las ventajas comparativas dinámicas. Se deben concentrar esfuerzos en el aumento de la productividad y la incorporación y desarrollo de tecnología, lo que no siempre se logra mediante la disminución de costos o las devaluaciones.

Por último dentro de lo que se ha denominado otros enfoques o conceptos encontramos que se basan en las condiciones que existen en la economía. Es decir, una nación será más competitiva si su entorno incentiva a lograr una mayor creación de valor, por ejemplo, mediante innovaciones.

Teniendo en cuenta que para el desarrollo del análisis de la investigación se emplearán el enfoque de competitividad sistémica y el modelo de Porter, es preciso realizar una explicación de los mismos.

3.2. Competitividad estructural y competitividad sistémica

Partimos de los elementos que utiliza el modelo de Competitividad Sistémica y los empleados por la competitividad estructural de la OCDE, teniendo como base el Modelo de M. Porter, debido a que este último concepto surge como una respuesta a las ventajas competitivas nacionales propuestas por este autor,

tal como menciona Montero y Morris (s/f: 11) “...contribuyó a desarrollar la idea de eficiencia económica de los países en base a la existencia de conglomerados o clústers de empresas e instituciones”, mostrando así la gran importancia que se da desde éste a los factores económicos, pensamiento que condujo a que el *German Development Institute* de Berlín (citado en Montero y Morris, s/f: 11) formulara el concepto de “Competitividad Sistémica” partiendo de que la “competitividad es construida por el hombre y que la localización de las firmas depende de la existencia de un entorno capaz de responder en mejores condiciones a la complejidad creciente de la demanda de la globalización” (Montero y Morris, s/f: 11), otorgando así un papel clave a la dimensión política regional, la cual no había sido tenida en cuenta en el énfasis económico de la *competitividad estructural* y por ende de los modelos empleados por ésta.

La Competitividad Sistémica se encuentra ubicada dentro del modelo de Desarrollo Endógeno, surge en un contexto globalizado, marcado por unas políticas de ajuste donde el mercado obtiene su primacía y donde se observa la pérdida de capacidad de los Estados Nacionales. Este nuevo modelo centra su visión en el rol principal de las instituciones y en los actores presentes y partícipes en el *territorio*, ya que se ve a este último como un componente poco volátil con alto potencial de desarrollo que equilibra internamente las zonas otorgando desde una mirada social elementos de equidad, siendo considerada como variable indispensable las *redes de colaboración orientadas a la innovación*.

Es indispensable aclarar que para este enfoque el territorio no es en sí mismo competitivo, sin embargo se hallan una serie de potencialidades en los elementos que lo integran (población, empresas, instituciones, etc.) a través de los cuales se pueden generar unas condiciones que lo hacen competitivo, éstas dependen en gran parte del componente político pues son las políticas públicas las que pueden ser orientadas para favorecer tales aspectos. Ésta es la razón para que, tal y como se afirmó anteriormente, este enfoque dé una significativa relevancia a la dimensión política regional. “*El desarrollo endógeno no se impone espontáneamente, sino que es, ante todo, una opción política orientada a conjugar crecimiento con equidad social, territorial y sectorial, en una mezcla que genere condiciones locales de alta competitividad*” (Montero y Morris, s/f: 10). Entonces, tenemos los siguientes conceptos:

- a) *Competitividad Estructural OCDE*: A través de este concepto se buscó sistematizar los diferentes enfoques de competitividad y condensarlos

en un enfoque integral. Se basa en tres pilares: a) Un fuerte énfasis en el rol central que juega la innovación para el desarrollo económico, b) Una organización empresarial que supera el taylorismo y que es capaz de activar los potenciales de aprendizaje e innovación en todas las áreas de las empresas, y c) Redes de colaboración orientadas a la innovación y apoyadas por diversas instituciones y un contexto institucional con capacidad para fomentar la innovación (Esser, Klaus; Wolfgang Hillebrand; Dirk Messner y Jörg Meyer-Stamer, 1996: 40).

- b) *Competitividad Sistémica*: Éste es un modelo que se desarrolla desde una perspectiva sistémica, tiene dos elementos que lo distinguen: en primer lugar, se hace una diferenciación entre cuatro niveles analíticos (meta, macro, meso y micro) para explicar los elementos básicos que permiten la posibilidad de competir para las empresas en un país determinado, siendo el nivel Meta donde se juega la capacidad de una sociedad para la integración y la estrategia; el nivel Macro donde el ambiente político y legal estará orientado a mantener la estabilidad utilizando políticas fiscales, presupuestarias, monetarias, cambiarias, antimonopólicas, de comercio exterior y de protección al consumidor; el nivel Meso es el espacio de los entornos capaces de fomentar, complementar y multiplicar los esfuerzos al nivel de las empresas y el nivel Micro donde se deberán desarrollar en forma permanente actividades dentro de las empresas que permitan crear ventajas competitivas. Mantener alianzas de cooperación formal e informal capaces de crear cadenas de valor que propicien en conjunto procesos de aprendizaje promotores de crecimiento y detonadores de desarrollo regional. En segundo lugar, la vinculación de elementos provenientes de la economía industrial, la teoría de la innovación y la sociología industrial, con los argumentos provenientes de las ciencias políticas y su debate alrededor de las policy-networks (redes de políticas).

3.3. Modelo de Porter vs. Competitividad sistémica

3.3.1. Modelo de Porter: Las cinco fuerzas

Las 5 Fuerzas o el Diamante de Porter es un modelo holístico que permite analizar cualquier industria en términos de rentabilidad. Fue desarrollado por Michael Porter en 1979, y según el mismo, la rivalidad con los competidores viene dada por cuatro elementos o fuerzas que combinadas crean una quinta fuerza: la rivalidad entre los competidores (ver Cuadro 1).

Cuadro 1

LAS CINCO FUERZAS DEL MODELO DE PORTER

RIVALIDAD CON LOS COMPETIDORES	<p>1. Poder de negociación de los clientes: Se refiere a la capacidad que existe en el sector para negociar con los clientes. Entre los factores que se engloban en esta fuerza podemos citar los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none">• Concentración de compradores respecto a la concentración de compañías.• Grado de dependencia de los canales de distribución.• Posibilidad de negociación, especialmente en industrias con muchos costes fijos.• Volumen comprador.• Costes o facilidades del cliente de cambiar de empresa.• Disponibilidad de información para el comprador.• Capacidad de integrarse hacia atrás.• Existencia de sustitutivos.• Sensibilidad del comprador al precio.• Ventaja diferencial (exclusividad) del producto.• Análisis RFM del cliente (Compra Recientemente, Frecuentemente, Margen de Ingresos que deja).
	<p>2. Poder de negociación de los proveedores: La capacidad de negociar con los proveedores, se considera generalmente alta ya que se puede optar por una gran cantidad de proveedores, en su mayoría indiferenciados. Algunos factores asociados a la segunda fuerza son:</p> <ul style="list-style-type: none">• Facilidades o costes para el cambio de proveedor.• Grado de diferenciación de los productos del proveedor.• Presencia de productos sustitutivos.• Concentración de los proveedores.• Solidaridad de los empleados (ejemplo: sindicatos).• Amenaza de integración vertical hacia adelante de los proveedores.• Amenaza de integración vertical hacia atrás de los competidores.• Coste de los productos del proveedor en relación con el coste del producto final.

RIVALIDAD CON LOS COMPETIDORES	<p>3. Amenaza de nuevos entrantes: Determina las posibilidades del surgimiento de nuevos actores. Algunos factores que definen esta fuerza son:</p> <ul style="list-style-type: none">• Existencia de barreras de entrada.• Economías de escala.• Diferencias de producto en propiedad.• Valor de la marca.• Costes de cambio.• Requerimientos de capital.• Acceso a la distribución.• Ventajas absolutas en coste.• Ventajas en la curva de aprendizaje.• Represalias esperadas.• Acceso a canales de distribución.• Mejoras en la tecnología.
	<p>4. Amenaza de productos sustitutivos: Existen mercados en los que se encuentran muchos productos iguales o similares, lo que supone por lo general baja rentabilidad. Podemos citar entre otros, los siguientes factores:</p> <ul style="list-style-type: none">• Propensión del comprador a sustituir.• Precios relativos de los productos sustitutos.• Coste o facilidad de cambio del comprador.• Nivel percibido de diferenciación de producto.• Disponibilidad de sustitutos cercanos.
	<p>5. Rivalidad entre los competidores: Más que una fuerza, la rivalidad entre los competidores viene a ser el resultado de las cuatro anteriores. La rivalidad entre los competidores define la rentabilidad de un sector: cuanto menos competido se encuentre un sector, normalmente será más rentable y viceversa.</p>

Fuente: Elaboración propia.

3.3.2. Modelo de competitividad sistémica

Como respuesta a lo propuesto por M. Porter surgen corrientes como las de Esser, 1999, Esser/Hillebrand/Messner/Meyer-Stamer sobre competitividad sistémica, en la cual se enfatiza que la competitividad no se da sólo en el nivel de empresas y sectores, sino también en redes intra e interempresariales dependiendo del encadenamiento mercantil global específico, es por esto que

deben ser incluidos los aspectos relacionados en los niveles analíticos meta, macro, meso y micro que afectan a las empresas y a los territorios en el plano local, regional, nacional y supranacional.

La competitividad sistémica se caracteriza por un desarrollo industrial exitoso que deberá estar determinado no únicamente por el impulso de factores a nivel micro y macro económicos, sino, además, por la existencia de medidas específicas por parte del gobierno y de instituciones no gubernamentales encaminadas al fortalecimiento de la competitividad de las empresas a nivel meso y meta.

Cuadro 2

FACTORES DETERMINANTES DE LA COMPETITIVIDAD SISTÉMICA EN DIFERENTES NIVELES DE AGREGACIÓN POLÍTICA

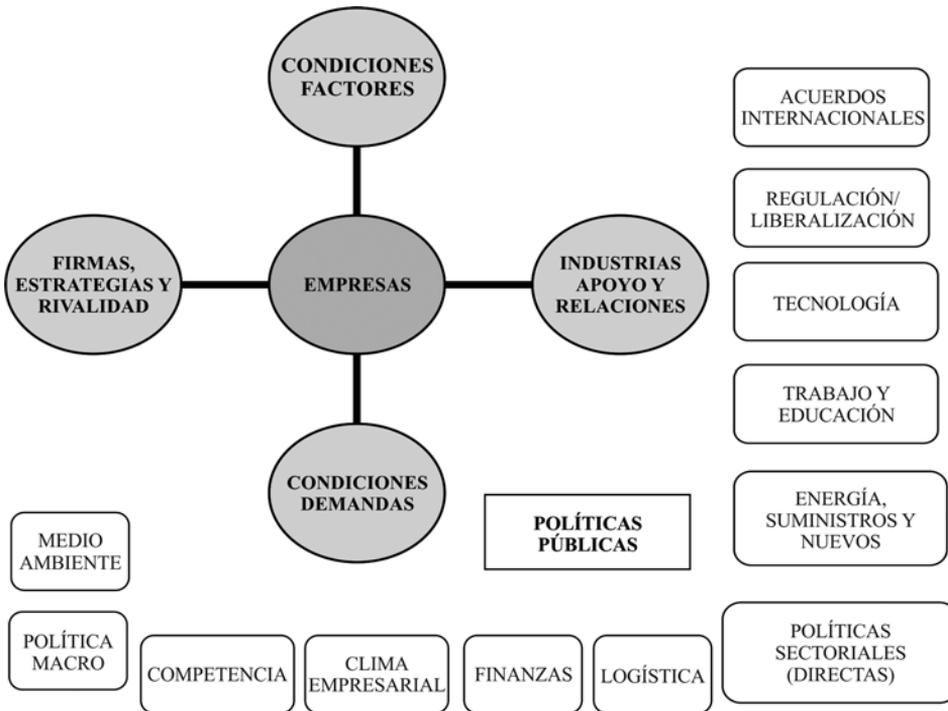
Nivel	Supranacional	Nacional	Regional	Local
Meta	Competencia de diferentes modelos de economía de mercado.	Modelo nacional de desarrollo. Sistema nacional de innovación.	Identidad regional. Capacidad estratégica de actores regionales.	Capacidad de cooperación de actores locales. Confianza. Ambiente creativo.
Macro	Mercado internacional de capitales.	Condiciones básicas macroeconómicas (sistema tributario, monetario).	Política presupuestaria sólida. Capacidad de inversión del gobierno.	Política presupuestaria sólida. Capacidad de inversión del gobierno. Ambiente creativo. Calidad de vida.
Meso	Política industrial y de tecnología	Promoción de nuevas tecnologías. Promoción de exportaciones. Instituciones específicas de financiamiento. Política ambiental orientada a sectores.	Promoción económica regional. Centro de demostración tecnológica. Institutos de investigación y desarrollo. Institutos de formación. Política ambiental.	Promoción de la economía local y de mercado de trabajo. Institutos de capacitación. Centros de tecnología y de nuevos empresarios. Asociaciones competentes.
Micro	Empresas internacionales, encadenamientos globales de <i>commodities</i> .	Empresas de tamaño medio y grande. Redes dispersas.	Pymes y <i>Clústers</i> .	

Fuente: Meyer-Stamer (2000: 25-26).

Como se puede observar es inevitable la influencia que ejercen las reformas macroeconómicas y las estrategias microeconómicas que surgen en los territorios, por tanto es imprescindible la actuación de todos los factores que condicionan la competitividad, en el siguiente gráfico se integran el enfoque sistémico explicado anteriormente y el modelo de Porter, con lo cual se pretende explicar la influencia de cada uno de los elementos que en estos se establecen.

Gráfico 8

ELEMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS



Fuente: Azua (2008: 49).

Teniendo en cuenta lo trabajado en este capítulo se puede concluir que para obtener un nivel óptimo de gobernabilidad es necesario generar condiciones para un crecimiento económico que se base en una competitividad auténtica, es decir una competitividad que tenga en cuenta los factores endógenos de cada territorio, el cual se puede construir a partir de los consensos por cada uno de los actores sociales que intervienen y que concertadamente pretenden mejorar la calidad de vida de la sociedad de la cual hacen parte. De igual

*Gestión pública e internacionalización como estrategia para
el desarrollo de los gobiernos subnacionales en Colombia*

forma la competitividad sólo será sustentable en la medida en que ésta permita e impulse la consolidación de procesos que entregue elementos de calidad a la sociedad, como por ejemplo los educativos, los de expansión de mercados de consumo, la integración de la sociedad, entre otros.

En este último punto se debe mencionar que la integración social sólo podrá ser sólida en la medida en que se diseñen políticas eficaces, coherentes, legítimas y que contribuyan al crecimiento sostenido de la economía, para lo cual se debe incrementar la capacidad de acción de los gobiernos y los actores en general que están involucrados en el tema de desarrollo.

CAPÍTULO 3

EXPERIENCIAS, METODOLOGÍA Y SELECCIÓN DE CASOS

CAPÍTULO 3

EXPERIENCIAS, METODOLOGÍA Y SELECCIÓN DE CASOS

El presente capítulo consta de tres partes. Primeramente se presentan algunos casos relevantes de internacionalización de gobiernos territoriales a nivel de Latinoamérica y a nivel nacional; en segundo lugar se expone la estrategia metodológica empleada durante el estudio, en especial para el trabajo de campo. Finalmente, se explicitan los criterios y procedimiento para la selección de los tres casos de estudio.

1. ALGUNAS EXPERIENCIAS DE INTERNACIONALIZACIÓN DE GOBIERNOS TERRITORIALES

1.1. Experiencias en América Latina

1.1.1. Chile

En el contexto internacional se encontraron interesantes casos que se mostrarán rápidamente. El primero de ellos y que más llama la atención es el caso Chileno, el cual promueve la inserción internacional de sus regiones a través de estructuras centrales como son el Ministerio de Relaciones Exteriores y del Interior, donde se han establecido unidades como la Dirección de Coordinación Regional –DICORE de la Cancillería– y la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) que buscan facilitar este proceso y, adicional a esto, las asociaciones gremiales y empresariales buscan facilitar su inserción a los mercados externos.

El Estado chileno cuenta actualmente con un sistema integrado de Cooperación descentralizada¹² que es: “*una comunidad de colaboración entre instituciones nacionales y gobiernos regionales para la inserción internacional de las regiones y territorios chilenos*” (SUBDERE, s/f: 1). En este sistema consideran a los gobiernos regionales como parte de los actores “no tradicionales” que tienen una creciente actividad internacional. Los momentos más importantes en el proceso de internacionalización regional y su apoyo por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Interior son según se muestran a través del Sistema Integrado:

¹² Para ampliar esta información se puede acceder a la página oficial del sistema, en: <http://www.cooperaciondescentralizada.gov.cl>

- 2001: Protocolo de acuerdo de colaboración y coordinación interinstitucional, Ministerio de Relaciones Exteriores y Ministerio de Interior;
- 2002: Creación de la Comisión Asesora Presidencial para la cooperación internacional en regiones;
- 2004: Definición de estrategias regionales para el desarrollo de la inserción internacional;
- 2005: Compromisos y acuerdos interministeriales para transferencia paulatina de atribuciones, capacidades y recursos a los gobiernos regionales, y
- 2006: Diseño e implementación del Sistema Integrado de Cooperación Descentralizada (SUBDERE, s/f: 2).

Como se observa, es interesante el papel que la institucionalidad del gobierno central chileno ha jugado en el proceso de internacionalización de sus regiones. Un ejemplo a resaltar dentro de Chile es la región de Valparaíso: *“En donde el gobierno regional ha impulsado la adopción de una política de inserción internacional (...) de este instrumento han hecho eco varios municipios, en especial los más grandes quienes han fortalecido su presencia de redes internacionales de gobiernos comunales y han suscrito acuerdos con “ciudades hermanas” para satisfacer así los requerimientos de una población cada vez más exigente con sus autoridades”* (Instituto de Relaciones Internacionales, 2005: 17).

Dicha política de inserción internacional analiza las potencialidades de la región de forma tal que esto se convierta en el punto de referencia para acercarse a la cooperación internacional y su visualización en el escenario internacional. El aspecto institucional también es tema importante en esta política ya que se busca contar con una capacidad institucional regional capaz de responder a los desafíos de la internacionalización; por último, se plantean una serie de retos y tareas para los años siguientes a partir de las cuales se avance en la internacionalización de la región lo que a su vez permite contar con una especie de “línea base” para monitorear los avances en el tema.

1.1.2. Argentina

En este país también se han llevado a cabo acciones interesantes en la materia, en primera medida cabe resaltar la reforma constitucional de 1994 que establece en su Artículo 24: *“Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacio-*

nales, en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno Federal o el crédito público de la Nación, con conocimiento del Congreso Nacional...” (Cañero s/f: 279, cursiva propia). Además de la mención constitucional que abre las puertas hacia la acción internacional de las provincias argentinas, la Cancillería cuenta con una Dirección de Asuntos Federales y Electorales que tiene entre sus funciones una serie de elementos que involucran el apoyo para las actividades internacionales de las regiones; en especial, es de resaltar el apoyo en el tema de hermanamientos, donde se busca que este mecanismo sea más efectivo. Sostiene Zubelzú (2004: 14) que sólo en algunas provincias, regiones o municipios “*se cuenta con un área con una visión de la gestión internacional que exceda lo productiva-comercial*”, a pesar de esta situación se puede observar una activa participación de los gobiernos territoriales en las redes internacionales de municipios y agencias de desarrollo local.

Sergio Barrios, director de Relaciones Internacionales de la Municipalidad de Rosario, describe lo realizado por esta ciudad específicamente en materia de cooperación descentralizada. En este aspecto sostiene que al igual que otras ciudades argentinas, el impulso a la estrategia de internacionalización “*lo constituyen las inversiones presupuestarias que orientadas a ese fin realiza, ya sea a través de políticas públicas específicas o a través de mecanismos de cooperación público-privados dirigidos a la internacionalización*” (Barrios, 2008: 26).

Dentro de la estrategia de cooperación descentralizada de Rosario se resalta el programa de participación de redes a través de la cual se busca asumir un protagonismo y una proyección internacional en una escala fundamentalmente política. Por otro lado, el programa ciudad-ciudad coordina el conjunto de relaciones que posee con otras ciudades y regiones, en este punto, se sostiene que ha significado una perspectiva superadora del concepto estrecho del acuerdo de hermanamiento como una simple manifestación de voluntad política fruto de situaciones circunstanciales, para pensarlo desde una perspectiva más rica, flexible (en cuanto al instrumento bilateral), a la que se incorporan las visiones e intereses de actores relevantes al interior de la ciudad a partir de una convocatoria del Estado local, dotándolos de un carácter multidimensional de modo tal que la articulación territorial se realice desde una perspectiva productiva, universitaria, cultural, institucional y de infraestructuras (Barrios, 2008: 27).

Concluye Barrios que la dinámica que ha vivido Rosario en los últimos años en materia de internacionalización se puede agrupar en tres grandes ejes:

- Posicionamiento de la ciudad: Reconocimiento de la existencia de la ciudad en el mapa del mundo. Esto se ha logrado a partir del ejercicio de distintas responsabilidades en el ámbito multilateral y en la realización de eventos de jerarquía internacional, entre otros aspectos;
- Agregación de valor a la gestión local: Ampliación de los marcos de gestión de quienes tienen responsabilidades en el gobierno local, incremento de la calidad de las políticas públicas, *benchmarking*, mayor impacto de la gestión local en beneficio de los ciudadanos, y
- Proyección de fortalezas y aprovechamiento de oportunidades del escenario internacional.

1.1.3. México

Un último ejemplo que vale la pena mencionar es el de México, donde al igual que sucede con Chile y Argentina, el gobierno local viene dando pequeños pasos hacia el reconocimiento y apoyo de los gobiernos territoriales en el entramado internacional. En este aspecto se afirma que: “*México ha emprendido iniciativas concretas para ampliar la competencias, funciones, responsabilidades y recursos de las entidades y municipios que han inducido a un redimensionamiento de lo local e iniciado el camino hacia un auténtico federalismo*” (Rodríguez, 2005:10). Dentro de la Secretaría de Relaciones Exteriores existe la Dirección General de Enlace Político que busca facilitar y mejorar la coordinación con los Estados y municipios en el desarrollo de sus actividades internacionales. En concordancia con estos esfuerzos, la Ley Sobre Celebración de Tratados faculta a los gobiernos territoriales la celebración de acuerdos interinstitucionales lo cual permite el establecimiento de vínculos con el exterior.

Dentro de México, el caso del Estado de Chiapas es interesante en la medida que en muy poco tiempo ha venido avanzando en un mejor posicionamiento nacional e internacional. En el año 2000 llega al poder un gobierno territorial que se propuso valerse de la atención internacional que por su dinámica fronteriza ya tenía: “*Para el despliegue de una estrategia al exterior que coadyuvara a los esfuerzos orientados a restablecer el Estado de Derecho, lograr un clima de paz, reconciliación y tolerancia en democracia, además de atender los rezagos en salud, educación, ingreso y desarrollo social, revirtiendo de esta manera la visión desfavorable que se tenía de ella en el mundo. Con esto, Chiapas se insertaba al mismo tiempo en la dinámica global de los gobiernos locales*” (Rodríguez, 2005: 12).

Una de las primeras medidas que se tomó en el marco de la estrategia fue la creación de la Coordinación de Relaciones Internacionales como el vínculo para establecer, mantener y fortalecer los contactos generados con países, organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales, fundaciones, instituciones académicas, agencias de cooperación y gobiernos locales. A casi 5 años de iniciada la gestión, Chiapas mantiene relaciones de amistad con 259 instancias y ha recibido la visita de 116 misiones y 280 personalidades de todo el mundo.

1.2. Experiencias en Colombia

1.2.1. Medellín

En el contexto nacional vale la pena destacar a la ciudad de Medellín ya que es, a nuestro modo de ver, la ciudad que ha asumido el reto de la internacionalización de la forma más organizada y coordinada, si bien todavía presenta inconvenientes y aspectos a potenciar. Se observa, desde el período de gobierno de Sergio Fajardo (2004-2007) y dando continuidad en este período con Alonso Salazar (2008-2011), un marcado interés en llevar a cabo iniciativas de internacionalización apuntando hacia la generación de desarrollo en la ciudad.

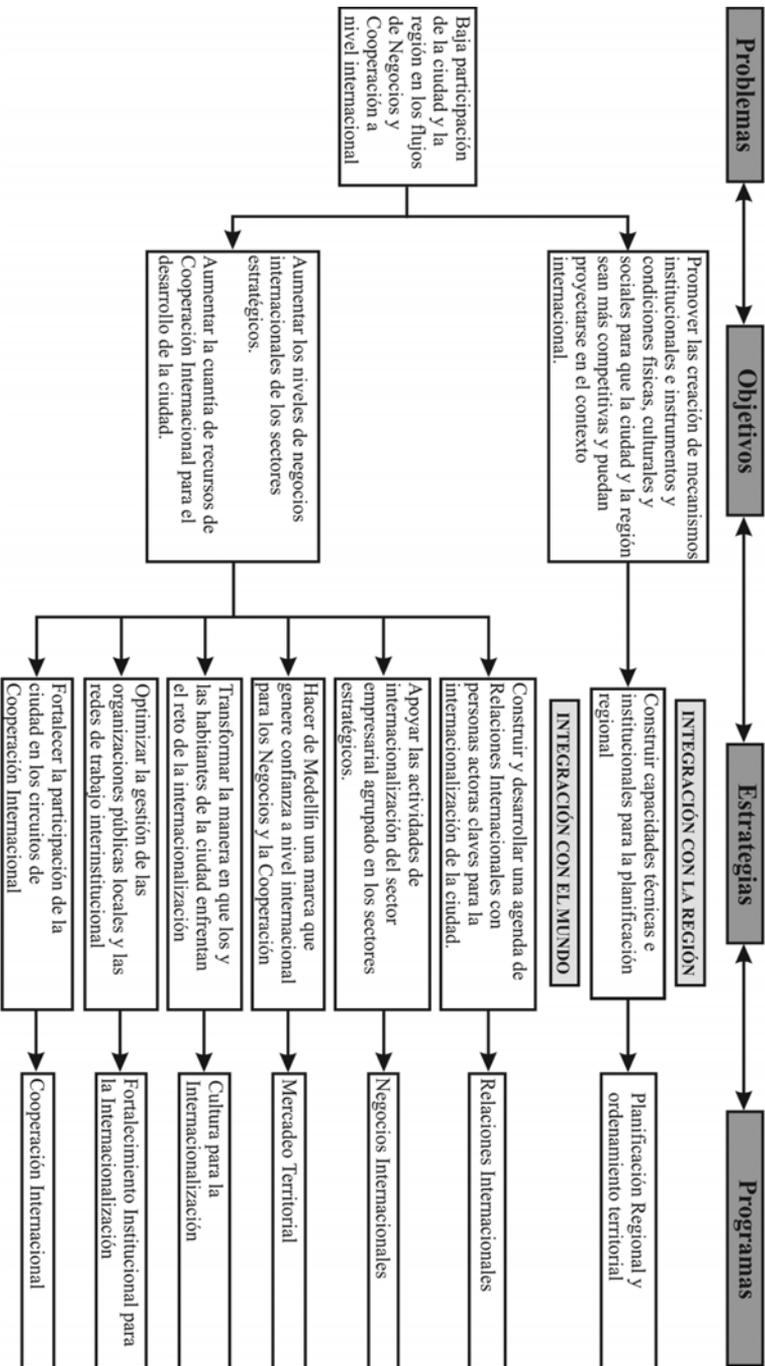
El Plan de Desarrollo 2004-2007, llamado: “Medellín, compromiso de toda la ciudadanía”, propone en la línea número 5 una “Medellín integrada con la región y con el mundo”, en la cual reconocen que el desarrollo de la ciudad está íntimamente ligado al devenir de la región, el país y el mundo. Un aspecto interesante a resaltar es la unidad que le dan a las dinámicas de integración regional y de internacionalización, no viéndolas como procesos separados sino por el contrario, como caras de una misma moneda. Los pilares que definen la vía hacia la internacionalización son los negocios internacionales y la cooperación internacional, para esto se propone de manera audaz, buscar relaciones internacionales¹³, realizar mercadeo territorial, generar cultura para la internacionalización y fortalecimiento institucional. Esto para alcanzar tres grandes objetivos en específico: mayor empleo, mayores recursos técnicos y financieros y mayor desarrollo humano y calidad de vida. El siguiente diagrama (Gráfico 9) sintetiza lo que hasta el momento se buscaba en esta línea del plan de desarrollo:

¹³ Es interesante resaltar el uso de estos conceptos en un plan de desarrollo municipal en tanto se tienen ciertas reservas frente a la potestad uninominal del Estado frente a las relaciones internacionales.

Gráfico 9

LÍNEA ESTRATÉGICA MEDELLÍN CON LA REGIÓN Y CON EL MUNDO

Línea 5. Medellín Integrada con la Región y con el Mundo



Fuente: Yeuduría Ciudadana para el Plan de Desarrollo de Medellín (s/D).

Como se puede observar, la forma a través de la cual se aborda la temática es muy interesante ya que al integrarla al plan de desarrollo, se institucionaliza el proceso y se garantiza un tratamiento ordenado y sistemático de la problemática.

Es muy interesante la forma como Medellín aborda el desafío de la globalización, sin embargo, todavía se presentan muchas debilidades. Se reconocen los logros alcanzados en especial en materia hotelera y de turismo, las acciones de integración en intercambio cultural entre regiones y países, y la participación activa en la logística de importantes eventos internacionales. No obstante, se sostiene que si bien es plausible la participación en ferias internacionales, esto no está estrechamente enlazado con la búsqueda del desarrollo local en tanto no se está haciendo énfasis en la marca “Hecho en Medellín”, y se afirma en el documento que esta dinámica: *“Aún no ha sido apropiada por los agentes económicos y sociales locales o localizados en la ciudad y en la región y también se acaece de un enfoque localista, que no le permite proyección de flujo internacional desde y hacia el exterior, de la región y del país”* (Veeduría Ciudadana s/f: 26).

Si bien son sistemáticas y organizadas las acciones de internacionalización, observa la veeduría que hace falta un marco estratégico de gestión, en el cual se interpreten las fortalezas y debilidades territoriales para la inserción global así como el reconocimiento de las amenazas y oportunidades, relacionadas con las negociaciones bilaterales y multilaterales del Gobierno Nacional.

Otro aspecto de gran relevancia es la creación de la Agencia de Cooperación e Inversión Internacional de Medellín y el Área Metropolitana¹⁴, que tiene su nacimiento en el año 2003 y que con la inclusión de la internacionalización en el plan de desarrollo local se fortalece aún más. Este organismo descentralizado de la administración municipal es un paso de gran trascendencia en la medida que permite dos cosas muy importantes: a) Generar fortaleza y conocimiento institucional en la temática, y b) Organizar y coordinar las acciones internacionales de forma tal que todas apunten al mismo objetivo.

Una vez finalizado el período de gobierno de Fajardo llega a la Alcaldía Alonso Salazar, quién da continuidad a esta política en la ciudad. Dicha continuidad es de gran importancia ya que se mantiene la temática como prioridad en las líneas del plan de desarrollo titulado “Medellín es solidaria y competitiva”, allí se busca una “Ciudad con proyección regional y global” para lo cual se

¹⁴ Se destaca la producción documental que realiza la Agencia, como la creación de manuales de cooperación descentralizada, primeros en el país.

hace énfasis en los siguientes aspectos: la integración regional, la inversión y cooperación internacional y el posicionamiento internacional.

La ciudad de Medellín en los últimos años ha venido haciendo un interesante esfuerzo por buscar el posicionamiento de la ciudad en el contexto internacional, esto la ha llevado a organizar importantes eventos como la Asamblea de Gobernadores del BID en 2010 y la sesión de la Asamblea General de la OEA en 2009; la búsqueda de alternativas de movilidad para la ciudad; la participación en bolsas turísticas; la creación de *clústeres*, ruedas de negocios y de inversión; la creación de líneas estratégicas de gestión para la cooperación internacional en la lucha contra la pobreza, medio ambiente y proyectos urbanos integrales; visitas internacionales; hermanamientos con ciudades como Miami e intercambios de buenas prácticas; participación en redes internacionales; construcción de pensamiento y agenda regional, y participación activa en las agendas regionales de competitividad para el fortalecimiento económico en respuesta a las dinámicas internacionales.

1.2.2. Bogota D.C.

En el Distrito Capital, donde se concentra gran parte de la actividad comercial del país y en la cual se desarrolla de manera inercial una gran cantidad de actividad internacional, se observan algunas iniciativas en pro de la proyección de la urbe hacia fuera. Así, en los dos últimos períodos de gobierno distrital se ha buscado posicionar la ciudad en el contexto internacional.

El plan de desarrollo “Bogotá sin Indiferencia” (2004-2008) del alcalde Luis E. Garzón estableció una clara apuesta por la dimensión internacional, pues: *“Marca un quiebre importante en cuanto a la concepción de ciudad y el peso de la dimensión internacional...pasa por la visión de una ciudad articulada local,...regional,... e internacionalmente (redes de ciudad, participación en tratados comerciales, competitiva). Lo anterior se ve reflejado en los principios, políticas y programas del plan”* (Jiménez, 2005: 169). En el Acuerdo 113 de 2004, que aprueba este plan de desarrollo, se definen las estrategias del eje Urbano Regional; se menciona explícitamente sobre la *“Inserción creativa en la comunidad internacional”*, allí se tienen en cuenta temas como la competitividad y los tratados de libre comercio, cosa que no es tan notoria en el caso de Medellín. Dentro del mismo eje Urbano Regional bajo el título *“Región integrada para el desarrollo”*, se hace alusión directa, a la iniciativa para que Bogotá participe en la Red Andina de Ciudades, la Organización Mundial de Ciudades, los Gobiernos Locales Unidos y otras entidades internacionales que trabajan por el desarrollo local y regional.

Por otro lado, el plan de desarrollo “Bogotá Positiva” (2008-2012) del gobierno Samuel Moreno, se refiere a una de sus líneas de acción como “*Ciudad Global*”; es aquí donde se pueden encontrar acciones de internacionalización que si bien no se encuentran mencionadas claramente dentro de este concepto, si terminan apuntándole a lo mismo. En este aspecto se propende por una Bogotá atractiva para los negocios, competitiva, respetuosa del medio ambiente y de la diversidad. En últimas, lo que se busca en el plan de desarrollo es una “*ciudad con la capacidad de pensar y actuar tanto en lo global como en lo local*” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2008b). La línea “ciudad global” del plan de desarrollo, no deja entrever una clara visión del accionar internacional de la ciudad, ni de las modalidades a las que acudirá en la búsqueda de su internacionalización.

Como complemento de lo anterior, desde hace algunos años Bogotá viene desarrollando esfuerzos en la consolidación del proyecto Región-Capital, el cual busca a través de importantes esfuerzos consolidar una visión de región con los municipios cercanos a la capital, gracias al interés compartido con la Gobernación de Cundinamarca y otras organizaciones del sector privado como la Cámara de Comercio de Bogotá. Para esto se viene implementando, al igual que en otras tantas regiones del país, una agenda de competitividad que trae consigo toda una serie de proyectos y acciones a seguir para consolidar y fortalecer la competitividad y marketing de la región. Si bien este es un esfuerzo importante que vale la pena resaltar es necesario aumentar las acciones que permitan una clara visión a futuro del territorio, donde se prepare tanto la institucionalidad local y regional, como los ciudadanos y el sector privado.

Desde el punto de vista de la organización y gestión, la ciudad tiene distribuidas en dos secretarías principalmente las acciones de cooperación internacional en específico, ya que como se venía mencionando anteriormente, lo concerniente al marketing territorial pareciera estar quedando en manos de las acciones que en el marco de la agenda de competitividad regional se realice, dentro del proyecto Región-Capital. Estas secretarías son la de Hacienda y la de Planeación; la primera tiene dentro de su naturaleza, objeto y funciones básicas entre otras las de “gestionar la consecución de recursos de donaciones, cooperación y aportes voluntarios que financien el presupuesto distrital”¹⁵. Labor que debe ser desarrollada a través de la oficina de Banca Multilateral y Cooperación, creada por el Decreto 545 de 2006 (Secretaría Distrital de Hacienda, 2007). Dicha oficina tiene entre otras las siguientes funciones:

¹⁵ Organización establecida por el Acuerdo 257 de noviembre 30 de 2006.

- 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 provenientes de organismos multilaterales y/o de contrapartida aplicados a los proyectos, sean utilizados de acuerdo para los fines para los cuales fueron asignados, y
- Apoyar la consecución de recursos de donaciones, cooperaciones y aportes voluntarios que financien el presupuesto distrital.

Por otro lado, la Secretaría Distrital de Planeación coordina y articula la política de cooperación nacional e internacional que gestionen los organismos y entidades del Distrito Capital. Además de la participación de estas secretarías y de la oficina de Banca Multilateral, está la Dirección de Integración Regional, Nacional e Internacional de la Alcaldía Mayor, que cumple un papel importante en la materia ya que debe diseñar y promover las políticas, estrategias y lineamientos generales que enmarquen la cooperación regional, nacional e internacional, así como promover y coordinar en el distrito capital, la integración de Bogotá a las redes de ciudades nacionales o internacionales y otras instancias de integración.

Adicional a la existencia de este entramado institucional, en el año 2008 se genera la “Estrategia de Cooperación Internacional de Bogotá”, en la cual se sostiene que junto con una institucionalidad fortalecida (fruto de la constante reestructuración funcional para la cooperación que se ha vivido en los últimos años), y un instrumento idóneo como lo es la estrategia de cooperación internacional *“la ciudad afronta desde lo local los retos y oportunidades globales, en procura de su desarrollo y del mejoramiento de la calidad de vida de sus ciudadanos”* (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2008a: 9). Esta estrategia se basa principalmente en los Objetivos del Milenio, la Declaración de París, el Proceso Londres-Cartagena, el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, el Plan de Desarrollo Distrital 2008-2012, y busca principalmente promover:

- La cooperación descentralizada;
- La cooperación horizontal sur-sur;
- La cooperación triangular;
- La cooperación técnica entre países en desarrollo;
- La generación de mecanismos de información que promuevan la articulación entre la oferta y la demanda;

- La corresponsabilidad y la sostenibilidad de sus acciones;
- Incentivos y beneficios.

Además de los aspectos mencionados, con esta estrategia se crea el Comité Interinstitucional de Cooperación Internacional, que tiene como objetivo garantizar los procesos de acceso y oferta de cooperación internacional para la implementación de las políticas y estrategias distritales.

Se puede observar que en el caso de Bogotá, es de gran importancia la temática internacional, no obstante, queda la sensación que la visión del gobierno de Garzón era mucho más holística y vinculaba de manera más estrecha los dos temas que nos conciernen, la internacionalización y el desarrollo de la ciudad. En ambos períodos se da una marcada importancia al tema de la cooperación internacional, así como se ha venido realizando un interesante trabajo en materia de competitividad; en el tema de redes internacionales la ciudad ha tratado de mantener participación en algunas de estas pero por lo menos en el período de gobierno actual no se perciben acciones en esta materia.

Lo que Bogotá ha venido haciendo en materia de internacionalización es muy importante, no obstante hay muchas cosas que mejorar, en especial, se podría trabajar mucho en la construcciones de un estrategia o de acciones que dirijan la actividad internacional de la ciudad hacia un claro objetivo, donde se tengan definidos los puntos de encuentro entre los diversos programas e iniciativas.

1.2.3. Otras experiencias

Una investigación adelantada por la Universidad Jorge Tadeo Lozano analizó experiencias de internacionalización municipal en Colombia; se realizaron encuestas en 13 ciudades capitales en el país indagando sobre la existencia de áreas de asuntos internacionales, sobre estrategias o políticas de internacionalización y sobre las temáticas que estaba centrada su acción internacional (Cortés y Granda, 2008). Además de la ciudad de Medellín y Bogotá, el trabajo encontró lo siguiente: a) Que son muy pocos los municipios o ciudades en Colombia que tienen una oficina de asuntos internacionales ya que en la mayoría de los casos las oficinas de planeación son las que asumen esta tarea, y b) La actividad se concentra en la temática de la cooperación internacional, similar a lo sucedido con la ciudad de Bogotá.

El estudio también concluyó que en la mayoría de los casos presentados en la encuesta: “... *las actividades internacionales de los municipios no estaban planeadas, muchas de ellas surgieron de una necesidad específica,*

o de acuerdos espontáneos con otros municipios nacionales o extranjeros” (Cortés y Granda, 2008: 11). Por ejemplo, en el caso de la ciudad de Barranquilla la iniciativa surge como respuesta a la posible firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos; en el caso de Pereira fue un convenio de cooperación con la ciudad de Miami el que permitió el afloramiento de la perspectiva internacional debido al establecimiento de contactos y de relaciones.

Apartándonos del estudio citado y realizando visitas a las páginas web de algunas alcaldías y gobernaciones, se puede medir un poco la importancia y la visibilidad que los gobiernos locales le están dando a la internacionalización. En la ciudad de Cali se puede evidenciar la existencia de una oficina de Relaciones Internacionales que tiene como misión “Promover, liderar y coordinar los procesos de gestión de la cooperación y las relaciones internacionales en el Municipio para impulsar la ejecución de mecanismos que permitan el desarrollo sostenible de la ciudad y sus gentes, mediante la canalización y seguimiento de convenios y recursos de cooperación”. Además de la existencia de esta oficina es muy interesante encontrar que esta ciudad cuenta con un Consejo Municipal de Cooperación que funciona como órgano consultivo para articular un trabajo intersectorial entre los estamentos públicos, privados, ONG, y de la comunidad en pro del desarrollo sostenible de la ciudad. Además de lo anterior Cali también cuenta con un Comité Técnico Interinstitucional de Cooperación a través del cual se busca unir los esfuerzos realizados por las diversas dependencias en relación con la cooperación internacional. Si bien, son interesantes los esfuerzos de Cali en la materia, se observa un claro enfoque dirigido a la cooperación internacional dejando de lado las demás modalidades de internacionalización existentes; adicional a esto, no se observa un claro objetivo o estrategia de acción internacional que permita orientar cada una de las actividades en esta materia.

Otros casos similares al de Cali los encontramos en ciudades y departamentos de nuestro país que, como es el caso de la ciudad de Pasto, tiene su oficina de Asuntos Internacionales que se enfoca principalmente en lo concerniente a la cooperación internacional, con la diferencia que en este caso en particular se observa la existencia de un Comité Regional de Cooperación Internacional que articula las acciones locales y “regionales”¹⁶.

Además de los esfuerzos que están realizando las ciudades, encontramos que algunas gobernaciones también están tratando de asumir el reto de la

¹⁶ En este caso lo regional va directamente ligado al nivel departamental, pero no necesariamente es así en todos los casos.

internacionalización, como ejemplos se tienen las gobernaciones de Caldas, Boyacá y Tolima.

En el departamento de Caldas, se ha implementado todo un sistema de Cooperación Internacional que integra el nivel nacional, el departamental y el municipal, con el apoyo de sectores públicos y privados; en el caso de Boyacá existe la Oficina de Relaciones Nacionales e Internacionales y concentra su atención en la cooperación internacional; por otro lado, la gobernación del Tolima con su Oficina de Asuntos Internacionales, enfatiza en el aspecto de los negocios internacionales y la cooperación internacional, además de su participación en redes internacionales como el Observatorio Internacional de la Democracia Participativa, la Unión Iberoamericana de Municipalistas y la Red Iberoamericana de Ciudades para la Cultura.

Un ejemplo adicional que por su naturaleza es muy interesante y de gran importancia mencionar, es el caso de la asociación de municipios del norte del Cauca, AMUNORCA. En esta asociación de municipios se cuenta con una Oficina de Cooperación Internacional a través de la cual se han iniciado relaciones de internacionalización de la región a través de la participación en Redes como CGLU, COMURES y hermanamientos con el municipio de Tecoluca (El Salvador) y Hannover (Alemania).

Los ejemplos mostrados anteriormente responden en su mayoría a las acciones que en materia de cooperación internacional realizan gobiernos territoriales en el país. Sin embargo, como bien se ha mencionado anteriormente, internacionalización no es acceder a la cooperación internacional meramente, esto va mucho más allá y pasa por temas como el marketing territorial, ligado éste a las acciones de promoción y competitividad del territorio. Este punto tiene mayores niveles de encuentro con las acciones que buscan la generación de desarrollo local y regional. Para esto las Agencias de Desarrollo Local –ADEL– juegan un trascendental papel en tanto sirven de escenario de encuentro de la diversidad de actores que se ven involucrados en los procesos de desarrollo.

El PNUD en este aspecto también ha tenido un papel muy relevante por su apoyo a las ADEL y por el programa ART GOLD el cual tiene como objetivo mejorar la productividad, competitividad, el empleo local y la disminución de la pobreza, reconociendo el territorio como un nuevo agente competitivo. Como ejemplo de esto encontramos los casos de Santander¹⁷ y Nariño.

¹⁷ El caso de Santander está siendo documentado y será presentado al finalizar la investigación que actualmente se desarrolla.

2. ASPECTOS METODOLÓGICOS

2.1. Tipo de estudio

Como ya se había adelantado en la introducción, el tipo de estudio corresponde a una investigación exploratoria y descriptiva; lo primero porque aunque hay alguna literatura sobre el tema, realmente éste es un estudio pionero tal cual se propone. De otro lado, el estudio es descriptivo pues, según el problema y objetivos del estudio, se trata de establecer características, modalidades y estrategias de los procesos de internacionalización, con el fin de formular posibles aplicaciones (Vanegas Torres, *et. al.*, 2010).

De otro lado, en la investigación se aplican ciertos elementos del *estudio de casos*, el cual es una estrategia de investigación cualitativa que permite combinar diversas técnicas apropiadas para la presente investigación debido a que se realizará una selección de algunos casos de gobiernos territoriales con experiencias en internacionalización, sobre los cuales se harán visitas y trabajo de campo. Actualmente el estudio de casos es considerado: *“as a research strategy: “The case study is but one of several ways of doing social science research (...) in general, case studies are the preferred strategy when “how” and “why” questions are be posed, when the investigator has little control over events, and when the focus is on a contemporary phenomenon within some real-life context”* (Yin, 1989: 13). Estas características se presentan en la presente investigación, razón por la cual se adopta el estudio de caso como parte del tipo de estudio utilizado.

Las etapas o fases del estudio de caso comprenden: a) elección de la unidad de análisis (en nuestro caso, la política de empleo); b) especificación de las categorías de análisis (dimensiones, conceptos operativos, variables e indicadores); c) Precisión de las técnicas para obtener la información (entrevistas, observación participante, documentación, etc.), y d) Análisis de datos y elaboración del informe. Todos ellos, abordados en la metodología y expuestos en las páginas siguientes.

2.2. Método de investigación

El enfoque o método general de investigación es cualitativo, pues se trata de la construcción de complejos descriptivos de una realidad sobre cuyas variables no se tiene control alguno de parte de los investigadores; además es un objeto de estudio construido a partir de las elaboraciones

teórico-conceptuales, antes que dado de antemano de manera objetiva sin ninguna intervención de los investigadores.

En concordancia con el tipo de estudio descriptivo, el presente proyecto debe resolver la pregunta-problema, la cual se centra en el “*Cómo*” y no en el “*Cuánto*”, por ello el interés está dirigido en apreciar el objeto de estudio desde el punto de vista de sus cualidades y características antes que en una medición o cuantificación de esa realidad.

De otro lado, el paradigma cualitativo permite una interacción más fluida entre el investigador y su objeto de estudio; es decir, entre el sujeto y el objeto, lo cual es muy común en las ciencias sociales y en este proyecto en particular (Hernández Sampieri, 2006). Lo anterior no impide que el proyecto apele a ciertos elementos propios del método cuantitativo como por ejemplo, el carácter hipotético-deductivo en la formulación del problema, sus hipótesis y el marco teórico desde el cual se parte para aplicar al caso concreto.

2.3. Fuentes y técnicas de investigación

Las fuentes son las que originan y generan la información, las técnicas son las que permiten aprehender esa información a partir de la fuente. Las fuentes se clasifican en primarias y secundarias, según la información sea recogida de primera o segunda mano; así cuando se apela a fuentes primarias se hace directamente sobre quienes originan la información por ejemplo: personas, sucesos y ciertos documentos originales (cartas, videos, audios, normas, entre otros); *contrario sensu*, cuando utilizamos fuentes secundarias obtenemos información que se ha producido luego de que alguien trabajó sobre las fuentes primarias, por ejemplo cuando se consultan libros, estudios, investigaciones, tesis, monografías, informes, artículos de revistas, entre otros. Las técnicas de recolección y producción de información apelarán tanto a fuentes primarias como secundarias. Entre ellas tenemos:

- Entrevistas semiestructuradas;
- Grupos de discusión;
- Observación directa, y
- Revisión y análisis documental.

Mediante las entrevistas semiestructuradas (a autoridades territoriales, expertos y académicos), los grupos de discusión (a funcionarios territoriales)

y la observación directa (en las visitas a los casos seleccionados), se recurrió a fuentes primarias para obtener la información; a través de la revisión y análisis documental se abordaron fuentes secundarias.

2.4. Instrumentos

Como se indicó en la introducción, se aplicó una entrevista semi-estructurada a funcionarios y actores relevantes del proceso. El carácter semi-estructurado de la entrevista significa que se crea un ambiente amigable y de confianza entre entrevistador y entrevistado, por ello se deja cierta libertad para que respondan y amplíen los cuestionamientos realizados, pero todo enmarcado dentro de una línea o pregunta general previamente diseñada; de otro lado significa que el entrevistado puede agregar información adicional “saliéndose del libreto”. Por todo ello, el formulario de la entrevista es indicativo y sirve como guía para que los temas fundamentales a indagar queden cubiertos. A continuación, se presenta el formulario de la entrevista:

1. ¿Qué opinión tiene Ud. acerca de la internacionalización de los gobiernos territoriales? Oportunidad/amenaza.
2. ¿Qué sabe acerca de la internacionalización...?
3. En una escala de 1 a 5, valore la importancia que tiene la internacionalización para su región, departamento o municipio, dentro de las prioridades de los gobiernos territoriales.
 - a. Nada importante.
 - b. Poco importante.
 - c. Medianamente importante.
 - d. Importante.
 - e. Muy importante.
4. ¿Cómo podría la internacionalización ayudar al desarrollo de los territorios?
5. De las siguientes modalidades de internacionalización, cuáles considera más adecuadas o pertinentes para el desarrollo local
 - Cooperación (tradicional/descentralizada).
 - Marketing Territorial.
 - Integración.
 - REDES.

¿Por qué?

6. ¿Cree que los gobiernos locales y territoriales están en capacidad de iniciar programas de internacionalización?
7. ¿Considera que su departamento o municipio encuentran dificultades para desarrollar actividades de internacionalización?
8. ¿Qué se necesita para iniciar un plan o programa sobre internacionalización local?
9. ¿Adelanta su municipio, departamento u organización algún tipo de actividad tendiente a la internacionalización? S. N. ¿Qué tipo de actividad?
10. ¿Existe alguna dependencia, oficina o empleo, encargada de gestionar las actividades de internacionalización?
 - a. Afirmativa, qué nivel de decisión tiene.
 - b. Qué personal tiene.
 - c. ¿Maneja un presupuesto propio para estos programas?
11. ¿Se han realizado encuentros o capacitaciones sobre el tema de la Internacionalización? Cuándo, dónde, organizado por quién?
12. Cuáles han sido las principales enseñanzas y logros en las actividades de internacionalización que están desarrollando?
13. ¿Cuál considera que ha sido el énfasis dado a la internacionalización de los gobiernos territoriales?

2.5. Categorías, variables, indicadores y fuentes

Con el objetivo de facilitar el trabajo de campo y organizar la recolección de información para su posterior sistematización y análisis, se ha diseñado el siguiente esquema de categorías, variables, indicadores y fuentes.

- **Categorías:** Descomponen el objeto de estudio para permitir trabajar con conceptos más operativos. Tanto la internacionalización como el desarrollo local fueron definidos dentro del marco teórico;
- **Variables:** Comprenden características mutables o manifestaciones de las categorías de análisis;
- **Indicadores:** Miden el grado o nivel de presencia o manifestación de una variable, y

- Fuentes: Tanto primarias como secundarias, originan la información que se analiza.

Valoración de las variables: para el presente estudio la mayor o menor importancia observada de una variable depende de la presencia o ausencia de sus indicadores; en consecuencia las variables se calificarán con un nivel ALTO, MEDIO y BAJO.

Cuadro 3
CATEGORÍAS, VARIABLES E INDICADORES

CATEGORÍAS	VARIABLES	INDICADORES (número y funcionamiento)	FUENTES
Internacionalización Territorial.	Cooperación internacional: Tradicional y descentralizada. (Definida en cap. 1).	Presencia/ ausencia de Hermanamientos, cooperación horizontal.	Primarias y secundarias (personas, normas, documentos oficiales, planes de desarrollo, prensa, revistas).
	Marketing territorial. (Definida en cap. 1).	Existencia de un plan de promoción territorial (se definió su identidad y su imagen a partir de sus ventajas competitivas y comparativas), acciones que incentivan la consolidación de la marca de territorio (cursos, capacitaciones, intercambios formativos, apoyo de expertos, elaboración de estrategias).	<i>Ídem.</i>
	Redes internacionales. (Definida en cap. 1).	Evidencia de participación y actividades en redes de ciudades y de territorios.	<i>Ídem.</i>

Desarrollo territorial	Político-Institucional. Vinculada a la gobernabilidad del territorio y a la definición de un proyecto colectivo específico, autónomo y sustentado en los propios actores locales.	Presencia/ausencia de una agenda estratégica, de Planes de desarrollo, de oficina RRII, de personal vinculado a programas de internacionalización y presupuestos en el mismo sentido.	<i>Ídem.</i>
	Económico. Vinculada a la creación, acumulación y distribución de riqueza.	Presencia/ausencia de proyectos productivos, generación de empleo e inversión.	<i>Ídem</i>
	Cultural-Social. Referente a los recursos naturales y a la sustentabilidad de los modelos adoptados en el mediano y largo plazo.	Presencia/ausencia de proyectos o programas que apunten a identidad y capital social.	<i>Ídem</i>
	Ambiental. Referente a los recursos naturales y a la sustentabilidad de los modelos adoptados en el mediano y largo plazo.	Presencia/ausencia de medidas de protección del medio ambiente, de recuperación de ríos o zonas, de manejo de residuos, etc.	<i>Ídem.</i>

Fuente: Elaboración propia.

3. SELECCIÓN DE LOS CASOS

Es evidente que las respuestas a las preguntas que condensan el problema de investigación requieren de un estudio que abarcara el universo o una muestra representativa del conjunto de entidades territoriales. No obstante, dadas las limitaciones de recursos y la inexistencia de información sistemática y comparable para todas las entidades territoriales colombianas, el proyecto seleccionó tres entidades territoriales (dos departamentos y un municipio) mediante la técnica del “Análisis de Conglomerados”, según capacidades endógenas para el desarrollo. Esta herramienta fue

desarrollada por el Departamento Nacional de Planeación, a partir de una serie de características similares en aspectos como población, finanzas, cultura y experiencias en acción internacional.

3.1. El análisis de conglomerados

El análisis de conglomerados se basa en un conjunto de técnicas que se utilizan para clasificar objetos en grupos homogéneos que se denominan conglomerados o “*clústers*” con respecto a algún criterio de selección predeterminado. El Departamento Nacional de Planeación –DNP–, define el análisis de conglomerados como “*técnica estadística de carácter exploratorio que, a partir de un conjunto de variables que reflejan las condiciones de desarrollo endógeno, permite delimitar grupos de departamentos similares entre sí y diferenciarlos*” (Departamento Nacional de Planeación, 2008: 28). En esta técnica, los objetos dentro de cada grupo son similares entre sí y, a su vez, diferentes a los objetos de los otros grupos, a través de este ejercicio el estudio del DNP arrojó entre sus resultados, un mapa de agrupaciones de departamentos alrededor de las variables que conforman los factores endógenos del desarrollo.

A través del ejercicio fue posible identificar cuatro grupos de departamentos que posibilitando asimilarlos a cuatro fases de desarrollo con las siguientes denominaciones: (1) departamentos en fase de formación; (2) en fase despegue; (3) en fase de expansión, y (4) en fase de consolidación (ver Cuadro 13).

Partiendo de lo realizado por el DNP con el análisis de conglomerados, se puede observar que el grueso de los departamentos del país se encuentra en un nivel intermedio de capacidades endógenas para su desarrollo, lo cual se puede leer como una oportunidad para generar alternativas innovadoras que, desde las modalidades de internacionalización aporten de manera estratégica al desarrollo territorial en el país.

Para el desarrollo de la investigación se ha decidido que debe partir del estudio del DNP ya que el análisis de conglomerados arroja unas conclusiones que permiten observar una serie de entidades o gobiernos territoriales que tienen un camino que recorrer para alcanzar su desarrollo, dichas entidades territoriales se convierten en un desafío y en una oportunidad de conocer si existen reales oportunidades de internacionalización a pesar de los atrasos en términos de desarrollo y el impacto de la utilización de estrategias de internacionalización en el desarrollo de esos territorios (Cuadro 4).

3.2. Resultados

Luego de realizar una rigurosa revisión documental y de hablar con expertos y actores que interactúan en el tema se consideró como primer caso de estudio el Departamento de Caldas por los siguientes factores específicos:

1. Dentro del estudio realizado por el DNP este departamento está en etapa de expansión en materia de desarrollo territorial lo cual para la investigación es una oportunidad de observar si acciones en pro de internacionalizar el departamento y sus municipios genera aportes significativos a su desarrollo;
2. Han iniciado unas sinergias de trabajo en busca de la internacionalización muy particulares e innovadoras en materia de gestión pública local, y
3. Siete de sus municipios son pilotos para la implementación de una propuesta de internacionalización formulada en convenio con la FCM.

Bajo este escenario se considera que la experiencia de Caldas podría generar elementos significativos para los objetivos del proyecto. *Véase cuadro 4*

Como segundo caso de estudio está el de Caldono en Cauca, durante esta fase no se ha desarrollado análisis con esta entidad territorial y está en proceso de definición si se concentra el estudio en el municipio como tal o en la dinámica generada por la asociación de municipios AMUNORCA. Es de particular interés para la investigación lo desarrollado por este municipio ya que ha logrado importantes avances y reconocimientos aun bajo todas las dificultades que aquejan a los municipios de categoría 6 en nuestro país lo cual puede dejar importantes lecciones para el grueso de las entidades territoriales.

Además de Caldas y Caldono hay otros posibles casos de estudio, como los procesos iniciados en Santander, Norte de Santander y Pasto. Finalmente se decidió escoger a Santander por su dinámica y proyección internacional, completándose los tres casos de análisis para el presente estudio.

Cuadro 4
ANÁLISIS DE CONGLOMERADOS
Síntesis de la caracterización del desarrollo territorial

GRUPOS	Etapa inicial: Bajas capacidades endógenas	Etapa de despegue: Capacidades endógenas intermedias-bajas	Etapa de expansión: Capacidades endógenas intermedias-altas	Etapa de consolidación: Altas capacidades endógenas
CRITERIO DE ANÁLISIS Apuestas estratégicas.	Grupo 1: Chocó Putumayo, Guaviare, Vichada, Vaupés, Guainía, Amazonas.	Grupo 2: Cauca, Narino, Boyacá, Norte de Santander, Arauca, Caquetá, Meta, Casanare, La Guajira, Bolívar, Magdalena, Sucre, Córdoba, César.	Grupo 3: San Andrés, Atlántico, Santander, Cundinamarca, Risaralda, Caldas, Quindío, Huila, Tolima.	Grupo 4: Bogotá, Valle del Cauca, Antioquia.
	Basadas en: - Recursos naturales: Agropecuarios y turismo.	Basadas en: - Recursos naturales: Agropecuarios y turismo. - Otros recursos: Transporte, logística, servicios.	Basadas en: - Recursos naturales: Agropecuarios y turismo. - Otros recursos: Transporte, logística, servicios, manufacturas.	Basadas en: - Recursos naturales: Agropecuarios y turismo. - Otros recursos: Transporte, logística, servicios, manufacturas.

Gestión pública e internacionalización como estrategia para el desarrollo de los gobiernos subnacionales en Colombia

Desempeño económico.	<ul style="list-style-type: none"> - Principalmente dinámicos y con bajo PIB per cápita, excepto no dinámicos como Amazonas, Chocó y Guaviare. - Primacia en su estructura económica del sector primario, excepto Amazonas (administración pública). 	<ul style="list-style-type: none"> - Principalmente dinámicos y con diferencias en PIB per cápita. - Heterogeneidad en la primacia de su estructura económica: sector primario (Arauca, Boyacá, Caquetá, Cauca, Meta, Nariño, Magdalena, sucre, Córdoba), minería (carbón en Cesar y La Guajira y petróleo en Casanare), la administración pública (Norte de Santander), y la industria (Bolívar). 	<ul style="list-style-type: none"> - Principalmente poco dinámicos con bajo PIB per cápita, excepto Santander y Atlántico que crecieron sobre el promedio departamental en el periodo 1990-2005 y presentan altos niveles de producto per cápita. - Primacia en la estructura económica del sector primario (Cundinamarca, Quindío, Caldas, Tolima y Huila) y de la industria (Santander, Risaralda y Atlántico), excepto San Andrés (comercio, hoteles y restaurantes). 	<ul style="list-style-type: none"> - Departamentos no dinámicos con un alto PIB per cápita excepto Bogotá (crecimiento sobre el promedio departamental en el periodo 1990-2005). - Primacia en su estructura económica en la intermediación financiera (Bogotá y Valle del Cauca), y la industria (Antioquia).
Desempeño fiscal 2006*.	<ul style="list-style-type: none"> - Nivel de desempeño bajo con la mayoría de los departamentos ubicados en las posiciones 25 en adelante, excepto Guaviare que ocupa el puesto 13 entre los departamentos del país. 	<ul style="list-style-type: none"> - Nivel de desempeño heterogéneo con departamentos ocupando las primeras posiciones del ranking de desempeño fiscal (Cesar, Casanare y Meta), y otras entidades ocupando los últimos lugares (Magdalena en la posición 26). 	<ul style="list-style-type: none"> - Nivel de desempeño heterogéneo desde sobresaliente (Atlántico en la primera posición) hasta muy precario (San Andrés en el puesto 31 entre todos los departamentos del país). 	<ul style="list-style-type: none"> - Nivel de desempeño medio alto, con Antioquia en el segundo puesto en el ranking de desempeño fiscal y Valle del Cauca en la posición 15. Bogotá se caracteriza por su disciplina fiscal**.
Desempeño en salud, educación, agua potable y saneamiento básico en términos de coberturas, inversión y asignación.	<ul style="list-style-type: none"> - Niveles de desempeño menores. 	<ul style="list-style-type: none"> - Niveles de desempeño con alta heterogeneidad: extremos altos (Meta, Nariño, Boyacá, Cauca) y bajos (Arauca, Casanare). 	<ul style="list-style-type: none"> - Niveles de desempeño medios: extremo bajo (San Andrés) y alto (Santander). 	<ul style="list-style-type: none"> - Niveles de desempeño altos.
Capacidad administrativa y gestión del territorio.	<ul style="list-style-type: none"> - Baja capacidad de gestión administrativa excepto Vaupés y Guaviare. 	<ul style="list-style-type: none"> - Capacidad administrativa media con extremos bajos (Boyacá, Casanare y La Guajira) y altos (Córdoba, Sucre y Cauca). 	<ul style="list-style-type: none"> - Alta heterogeneidad en la capacidad administrativa con extremos altos (San Andrés y Tolima) y bajos (Huila). 	<ul style="list-style-type: none"> - Alta capacidad administrativa.

* Índice según el ranking de desempeño fiscal: DNP-DDTS.

** En el ranking de desempeño discal departamental y municipal elaborado por el DNP-DDTS no se incluye al Distrito Capital de Bogotá. No obstante se deben destacar los excelentes resultados que en los últimos años ha presentado dicha entidad territorial en materia fiscal.

Fuente: Departamento Nacional de Planeación (2008).

CAPÍTULO 4

ESTUDIOS DE CASO: CALDAS, SANTANDER Y CALDONO

CAPÍTULO 4

ESTUDIOS DE CASO: CALDAS, SANTANDER Y CALDONO

1. CASO CALDAS

1.1. El Sistema de Cooperación Internacional de Caldas –SCIC–

Para elaborar este punto se contó con la entrevista del Jefe de la Oficina de Cooperación Internacional de Caldas y la delegada de la Unidad de Desarrollo Regional –Proyectos Especiales–, de la Cámara de Comercio de Manizales¹⁸. También se tuvo en cuenta un folleto sobre el Sistema de Cooperación que fue entregado al grupo investigador.

Gráfico 10

SISTEMA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL CALDAS



Fuente: Elaboración propia.

1.1.1. Origen del SCIC

Dentro del Plan de desarrollo del departamento de Caldas, la estrategia de Desarrollo y Crecimiento contempla el trabajo con alianzas público privadas, y se divide en dos grandes temas: a) Comercio, y b) Cooperación Internacional. El SCIC se ubica en el punto b) y para ello se buscan alianzas a nivel local, regional y nacional.

¹⁸ John Emil Muñoz (Gobernación de Caldas), Diana del Pilar Ruiz (Cámara de Comercio de Manizales), Martha Liliana (Cámara de Comercio de Manizales)

El SCIC busca planificar, articular y gestionar iniciativas en pro del desarrollo de la región, al igual que articular esfuerzos interinstitucionales.

La idea es trabajar con dos tipos de lógicas: las lógicas de arriba hacia abajo (lógica internacional y nacional) manifestadas en la Declaración de París, donde se gesta un sistema de cooperación, y los Objetivos de Desarrollo del Milenio encarnados en Acción Social de la Presidencia. A partir de allí surgen comités departamentales de cooperación. Pero además, hay lógicas de abajo hacia arriba que se concretan en la gestación de un sistema de cooperación internacional regional con la presencia de actores estratégicos tales como el departamento, la Alcaldía de Manizales, la Cámara de Comercio, municipios, universidades y gremios.

Gráfico 11



Fuente: Gobernación de Caldas (s/f).

Se realiza una prueba de aplicabilidad y nueve municipios de Caldas dan respuesta positiva: empieza la consolidación, la formación en cursos virtuales, las agendas y la invitación a los alcaldes para celebren un compromiso formal.

De esta manera, se identifican los Gestores municipales de cooperación¹⁹ (hoy Promotores de integración), se capacitan y se mantienen para que los cambios políticos no afecten la continuidad del proceso.

Aparece la Federación Colombiana de Municipios, la cual se vincula y viene entonces un proceso ampliado, en el cual aparece una estrategia para la cooperación internacional.

1.1.2. El sistema de cooperación

El departamento de Caldas contribuye mediante la Secretaría de Desarrollo Económico, en la cual funciona la Unidad de Asuntos Internacionales, comprometida 100% con el proceso de internacionalización, la cual realiza el enlace directo con Acción Social a nivel nacional. La Cámara de Comercio de Manizales, se vincula a través de la Unidad de Desarrollo Regional, Área de Proyectos Especiales, según lo manifestado el 80% de su esfuerzo está dedicado al proceso de Internacionalización y cooperación. Sus aportes consisten en recursos económicos (aunque escasos) y en especie. La Alcaldía de Manizales, se vincula mediante la Secretaría de Competitividad y Fomento Empresarial, donde funciona la Unidad de Cooperación y Comercio. Allí se cuenta con recursos para financiar proyectos.

Dentro del sistema se estructuran una serie de servicios, a través de los cuales se pretende dar cumplimiento a las funciones que se han establecido para el mismo y que a su vez formalizan la Cooperación Internacional para el departamento. Los servicios que se ofrecen son:

1. *Información:* Sobre convocatorias, eventos, becas y subvenciones vigentes aplicables a los intereses de la comunidad, la cual se brinda presencial y virtualmente;
2. *Asesoría:* Para el aprovechamiento de las diferentes oportunidades de cooperación y en formulación de proyectos de desarrollo;
3. *Capacitación:* En cooperación internacional y formulación de proyectos bajo la M.M.L.;
4. *Gestión:* Ante fuentes de cooperación oficial descentralizada y de apoyo al desarrollo local, y
5. *Monitoreo:* Apoyo para el seguimiento de los procesos de cooperación internacional que se adelanten en el territorio, mediante la realización de convenios.

¹⁹ Es aquel líder que facilita y gestiona acciones de formación y cooperación internacional en pro del desarrollo de su municipio.

Gráfico 12

DINÁMICA DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL A PARTIR DEL S.C.I



Fuente: Muñoz, John Emil (2010).

La prioridad de los temas de internacionalización para el departamento es de 4 a 5, y para la Cámara de Comercio, de 5. Se considera que es un mandato del Plan de Desarrollo y en este sentido, la prioridad es alta.

En cuanto a las diversas modalidades de internacionalización que se consideran más oportunas, se manifestó que todas son bienvenidas. Sobre las capacidades de los gobiernos locales para iniciar procesos de internacionalización, según el delegado de la gobernación hay diversidad, pues algunos tienen mayores capacidades que otros; la delegada de la Cámara de Comercio manifestó que en general, no cuentan con la capacidad propia.

Finalmente, al interrogante sobre qué se necesita para iniciar procesos de internacionalización se señaló: a) Voluntad institucional (gobernación); b) Voluntad nacional (Acción Social, Federación de Municipios), y c) Capital humano.

1.2. Taller sobre internacionalización municipal

1.2.1. Presentación

El taller organizado por la Cámara de Comercio de Manizales, la Federación Colombiana de Municipios y la Gobernación de Caldas, permitió al equipo investigador ser testigo de primera mano acerca de las percepciones, concepciones y expectativas que los diferentes delegados tienen sobre la internacionalización municipal.

La Federación Colombiana de Municipios había invitado a los investigadores de la ESAP a participar en este taller, al conocer que realizábamos un proyecto de investigación sobre la temática, y de cuyos resultados ellos podrían verse de alguna manera beneficiados. La idea es que aprovechando este caso para nuestro estudio, nosotros también pudiésemos contribuir al proceso, documentando el caso y contribuyendo con nuestros conocimientos. Participantes: Delegados de: Federación Colombiana de Municipios, Departamento de Caldas, Cámara de Comercio de Manizales, Alcaldía de Manizales, San José, La Dorada, Chinchiná, Pensilvania, Belalcázar, Manzanares, Palestina²⁰. Los delegados tienen la calidad de gestores o “Promotores de la cooperación y la internacionalización” y habían participado con anterioridad, en actividades de capacitación y sensibilización sobre temas de la internacionalización regional y local.

La técnica de producción de información utilizada fue la observación directa y la Investigación Acción Participativa dado que el equipo tomó parte activa en las actividades del taller. Al final de la jornada se pudo tener una charla con algunos de los participantes y allí se aplicó la técnica de los grupos de discusión, realizando rondas de preguntas a los participantes.

Con base en las siguientes cuatro preguntas, cada grupo de municipios trabajó sobre papel para mediante fichas de cartón ubicar su apreciación al respecto; luego de realizado el trabajo por municipio, cada uno de ellos presentaron y explicaron su propuesta.

1. ¿Qué es la internacionalización?
2. ¿Qué no es internacionalización?
3. ¿Qué temas aborda la internacionalización?
4. ¿Qué estrategias y procesos se necesitan para ello?

²⁰ John James Muñoz, Camilo Alberto Valdez, Rubén Darío Botero, Wilson H Álvarez Toro, María Esperanza Gil, Juan José Raigosa.

A continuación se presentan los resultados municipio por municipio. Al final se realizan algunos comentarios y análisis sobre los datos arrojados.

1.2.2. Concepción sobre internacionalización en municipios de caldas

1.2.2.1. Municipio de San José

¿Qué es la internacionalización?	¿Qué no es internacionalización?	¿Qué temas aborda la internacionalización?	¿Qué estrategias y procesos se necesitan?
<ul style="list-style-type: none"> - Proceso de intercambio en el contexto de la globalización. - Implica no sólo transferencia de recursos y financiación, sino aspectos culturales, sociales, ambientales, proyectados en agendas estructuradas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ayudas humanitarias coyunturales, o asistencialismo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ciencia y tecnología, turismo, medio ambiente, área económico/productiva, cultura y religiosidad. 	<ul style="list-style-type: none"> - Identificación de potencialidades. - Estructuración de agenda. - Planificación de la agenda. - Ejecución, evaluación y control.

Fuente: Elaboración propia.

1.2.2.2. Municipio de La Dorada

¿Qué es la internacionalización?	¿Qué no es internacionalización?	¿Qué temas aborda la internacionalización?	¿Qué estrategias y procesos se necesitan?
<ul style="list-style-type: none"> - Una herramienta de oferta e intercambio de productos culturales, económicos, turísticos. 	<ul style="list-style-type: none"> - No es sólo financiación. - No es un mecanismo de participación ciudadana específico. - No es una entidad. 	<ul style="list-style-type: none"> - Temas social, económico, turístico. 	<ul style="list-style-type: none"> - Conocimiento del tema, capacitación. - Apoyo técnico. - Compromiso político. - Recurso humano: municipio, sociedad y empresarios. - Conocimiento amplio del entorno antes de empezar.

Fuente: Elaboración propia.

Gestión pública e internacionalización como estrategia para el desarrollo de los gobiernos subnacionales en Colombia

1.2.2.3. Municipio de Chinchiná

¿Qué es la internacionalización?	¿Qué no es internacionalización?	¿Qué temas aborda la internacionalización?	¿Qué estrategias y procesos se necesitan?
<ul style="list-style-type: none"> - Es producto de una integración del territorio. - Suma de esfuerzos para ofertar el municipio. 	<ul style="list-style-type: none"> - No sólo presentar proyectos para conseguir recursos. - La sustitución (descarga) de las responsabilidades sociales. - Invalidación (suplantación, reemplazo) de la autoridad local. 	<ul style="list-style-type: none"> - Identidad: cultura cafetera. - Desarrollo económico. 	<ul style="list-style-type: none"> - Diagnosticar, planear. - Transformación institucional. - Integración regional. - Creación de Agencia de Desarrollo Local ADEL, con otras entidades.

Fuente: Elaboración propia.

1.2.2.4. Municipio de Pensilvania

¿Qué es la internacionalización?	¿Qué no es internacionalización?	¿Qué temas aborda la internacionalización?	¿Qué estrategias y procesos se necesitan?
<ul style="list-style-type: none"> - Es un proceso de globalización de la comunidad o abrir fronteras encaminado a buscar desarrollo, conocimiento y tecnologías. 	<ul style="list-style-type: none"> - Gobernabilidad (administrativo). - Militarización (no conllevan a desarrollo). 	<ul style="list-style-type: none"> - Tecnológico, social, medio ambiente, político. 	<ul style="list-style-type: none"> - Capacitación. - Disponibilidad de recursos (humanos, tecnológico, capital). - Identificar ventajas comparativas y competitivas. - Integración.

Fuente: Elaboración propia.

1.2.2.5. Municipio de Belalcázar

¿Qué es la internacionalización?	¿Qué no es internacionalización?	¿Qué temas aborda la internacionalización?	¿Qué estrategias y procesos se necesitan?
<ul style="list-style-type: none"> - Intercambio planificado, sostenible, vía para el desarrollo. - Proceso sistemático. 	<ul style="list-style-type: none"> - Proceso, unidireccional y aislado. - Relaciones comerciales con propósito coactivo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Intercambio de conocimiento. - Comercial, económico. - Gestión del desarrollo sustentable 	<ul style="list-style-type: none"> - Consolidación de redes sectoriales articuladas. - Institucionalización del proceso. - Actores clave: Entidades públicas, privadas y sociedad civil.

Fuente: Elaboración propia.

1.2.2.6. Municipio de Manizales

¿Qué es la internacionalización?	¿Qué no es internacionalización?	¿Qué temas aborda la internacionalización?	¿Qué estrategias y procesos se necesitan?
<ul style="list-style-type: none"> - Promover el municipio al mercado. - Aprovechar ventajas de la globalización. - Cooperación internacional socializada. 	<ul style="list-style-type: none"> - Sólo recursos económicos. - Salir del país. - Sólo cooperación internacional. - Exportar unilateralmente. 	<ul style="list-style-type: none"> - Exportaciones. - Financiación internacional. - Actualización normativa. - Transferencia técnica y conocimiento. 	<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollar asociatividad. - Bilingüismo. - TIC's. - Fortalecimiento de agentes preparados. - Compartir experiencias.

Fuente: Elaboración propia.

1.2.2.7. Municipio de Manzanares

¿Qué es la internacionalización?	¿Qué no es internacionalización?	¿Qué temas aborda la internacionalización?	¿Qué estrategias y procesos se necesitan?
<ul style="list-style-type: none"> - Estrategia complementaria de intercambio. - Mirar mis fortalezas y cómo las puedo intercambiar. - Conformación de redes. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ir a pedir ayuda. - Un proceso solitario. 	<ul style="list-style-type: none"> - Globalización: elementos externos que pueden servir. - Alianzas estratégicas. - Desarrollo económico. - Turismo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Marketing territorial. - Prioridades locales. - Revisar pasado.

Fuente: Elaboración propia.

1.2.2.8. Municipio de Palestina

¿Qué es la internacionalización?	¿Qué no es internacionalización?	¿Qué temas aborda la internacionalización?	¿Qué estrategias y procesos se necesitan?
<ul style="list-style-type: none"> - Proceso de emprendimiento interdisciplinario. - Trabajo en red, estructura futurista. Es un modelo de trabajo. - Promoción y fortalecimiento de ventajas comparativas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Esperar donaciones, regalos. - Sólo dinero. - Delegación de responsabilidades. 	<ul style="list-style-type: none"> - Turismo. - Educación. - Gastronomía. - Salud. - Desarrollo social. - Desarrollo económico. 	<ul style="list-style-type: none"> - Redes. - Hermanamientos. - Marketing. - Diagnósticos.

Fuente: Elaboración propia.

1.2.3. Comentarios sobre el taller

En cuanto a qué se entiende por internacionalización, podemos decir, *grosso modo*, que los delegados de los municipios la identifican con un proceso de intercambio económico, cultural y político que se desarrolla en el contexto de la globalización. La idea es la promoción e inserción de los municipios utilizando las ventajas competitivas/comparativas de los mismos, ofertando e integrando el territorio. En dos de los municipios (Pensilvania y Belalcázar) la internacionalización se relacionó directamente con el desarrollo local o territorial.

Sobre lo que no es la internacionalización, hay unanimidad en cuanto a señalar que no es un mecanismo unilateral, es decir en una sola vía (desde el exterior hacia el municipio), en la cual se busque ayuda económica o humanitaria extranjera, como sucede en la tradicional cooperación internacional entre países ricos y países pobres. No se reduce a los aspectos económicos o comerciales; no es un proceso solitario o aislado, a salir del país sin más; como tampoco implica ceder o suplantarse las responsabilidades y funciones de las autoridades públicas locales. En este último sentido, no se le puede identificar con una nueva entidad u organización burocrática, ni es un mecanismo de participación ciudadana específico. En alguno de los casos, se dijo que no era gobernabilidad ni militarización del territorio.

¿Qué aspectos o temas comprende la internacionalización? Los temas más recurrentes fueron, el desarrollo económico (exportaciones, fomento comercial), el turismo, el medio ambiente, la cultura e identidad y la ciencia y tecnología. En algunos casos se puntualizó sobre la salud, educación, gastronomía e incluso la religiosidad; el tema político-institucional aparece un tanto perdido aunque se mencionaron las alianzas estratégicas, el desarrollo normativo, y la gestión del desarrollo sustentable. En fin, comprende en gran medida los diversos aspectos o dimensiones del desarrollo local establecidos en la parte teórica de nuestro estudio.

Finalmente sobre las estrategias y procesos que se necesitan para la internacionalización, la mayoría de los participantes acogen el enfoque de la Federación Colombiana de Municipios (2009), la cual tiene ya una hoja de ruta o un plan estratégico para poner en marcha procesos de internacionalización. De esta manera, se mencionan actividades propias de la agenda estratégica que comprende entre otros: diagnosticar e identificar las potencialidades del territorio y del entorno, planificar y definir ventajas competitivas/comparativas así como las prioridades, realizar la adecuación institucional que se requiera,

capacitar y desarrollar el talento humano necesario, ejecutar el plan y verificarlo constantemente. Adicionalmente, se mencionan también la necesidad del apoyo técnico, la disponibilidad de recursos y el compromiso político, y de otro lado se señalan otras estrategias que corresponden en algunos casos a modalidades de la internacionalización como por ejemplo, el establecimiento de redes, marketing territorial, hermanamientos, la integración, el bilingüismo y el desarrollo de las TIC's.

En conclusión, lo que se observa es un grupo de personas adelantadas en cuanto al conocimiento de los temas sobre la internacionalización municipal, por ello sus concepciones y apreciaciones están sintonizadas y coinciden en lo básico. Lo anterior es el resultado de proceso iniciado por el Departamento de Caldas, la Alcaldía de Manizales y la Cámara de Comercio de Manizales, con el acompañamiento de la Federación Colombiana de Municipios; proceso que se concreta actualmente el Sistema de Cooperación Internacional de Caldas, el cual describiremos a continuación.

1.3. Entrevista a gestores de internacionalización

Se realizaron entrevistas grupales en combinación con la técnica de grupos de discusión, el 30 de noviembre, en la sede de la Cámara de Comercio de Manizales. Participaron los promotores-gestores de los siguientes municipios:

- Belalcázar: Wilson H. Álvarez Toro;
- Manizales: Rubén Darío Botero;
- Representante Sociedad Civil (Chinchiná): Juan José Raigosa;
- Pensilvania (2 representantes): Camilo Alberto Valdez, John James Muñoz;
- Manizales: María Esperanza Gil Mejía (Las transcripciones de las entrevistas se encuentran en los anexos). Véase cuadro 5.

1.3.1. Comentarios a las entrevistas

Sobre la primera pregunta, se coincide mucho con lo observado en el taller: la internacionalización es una oportunidad para la proyección y la inserción local en el contexto global. En el caso de Caldas, se puede decir que existe una positiva expectativa sobre el fenómeno estudiado. En el caso de la segunda pregunta, la internacionalización es considerada entre medianamente y poco importante dentro de las prioridades de los gobiernos locales. Esto parece ser adecuado con el hecho que en el caso de Caldas, el proceso de internacionalización apenas está empezando. Las respuestas a la tercera

pregunta son coherentes en líneas generales, con la respuesta anterior, pues para la mayoría de los entrevistados, los municipios no están preparados para la internacionalización; sin embargo se señala que existen las ganas o deseos de realizarla. Sobre la cuarta pregunta, las respuestas están divididas: para algunos las oficinas de Desarrollo y Cooperación son las encargadas, para otros, no existen dependencias u oficinas encargadas de la internacionalización.

Cuadro 5

RESUMEN RESPUESTAS

Preguntas/ Entrevista	¿Qué es la internacionalización?	¿Qué importancia tiene la Internacionalización?	¿Está preparado el municipio?	¿Existe dependencia encargada?
Belalcázar	Es una oportunidad.	Medianamente importante.	No, se requiere más capacitación.	Secretaría de Desarrollo Económico.
Manzanares	Sirve para mostrar fortalezas.	Medianamente importante.	N.D.	No existe dependencia.
Sociedad civil	Posibilidad para generar desarrollo.	Entre poco y medianamente importante.	N.D.	No hay oficinas, sólo iniciativas.
Pensilvania 1	Es una oportunidad para el progreso y desarrollo desde lo local.	Muy importante	Está la voluntad, pero en experiencia se está en pañales.	N.D.
Pensilvania 2	Es proyección municipal.	Muy importante.	Hasta ahora estamos arrancando.	N.D.
Manizales	Es una proyección.	Entre poco importante y medianamente importante ya que el nivel de importancia cambia según la subregión.	Sí, pero falta voluntad política.	Oficina de Cooperación y Desarrollo.

Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas.

1.4. Proceso de construcción de la internacionalización: Agenda Estratégica

Según lo observado, el procedimiento diseñado y adoptado para el desarrollo e implementación de procesos de internacionalización y cooperación en el departamento de Caldas, se aplicará inicialmente en nueve municipios piloto,

y tendrá como soporte fundamental, a los “*Promotores de la cooperación y la internacionalización*”, quienes han sido capacitados y continúan capacitándose para el efecto.

Como se dijo más arriba, la concepción política y estratégica acerca de la internacionalización de los municipios de Caldas, está contenida en el Plan de desarrollo departamental de Caldas, se concreta en el SCIC y sus tres grandes socios: Gobernación de Caldas, Cámara de Comercio de Manizales y municipio de Manizales del SCIC. Sin embargo, para la parte operativa y puesta en funcionamiento del proceso de internacionalización y cooperación de los municipios, ha sido de vital importancia la vinculación de la Federación Colombiana de Municipios, la cual ha aportado su conocimiento y contratado una asesoría para el inicio y acompañamiento del proceso. A continuación se presentan las características principales de la agenda estratégica diseñada.

1.4.1. La herramienta básica: el PHVA

Planear, hacer, verificar y ajustar, son las fases del instrumento de planeación que se adoptó para llevar a cabo la Agenda Estratégica. El proceso contempla los siguientes detalles:

- a) **PLANIFICACIÓN.** Se considera la fase necesaria para la formulación, y se concibe en un plazo de 6 meses. Implica a su vez los siguientes componentes:
- Analizar contexto interno;
 - Analizar el entorno;
 - Definir prioridades, y
 - Construir la visión internacional.

Al finalizar esta primera fase, hacia mediados del mes de julio de 2010, se espera la elaboración de un documento en el cual se identifique el potencial local para la internacionalización, con dos componentes o productos:

- Un diagnóstico, y
- La formulación de una estrategia de internacionalización²¹.

- b) **HACER.** En esta fase se trata de instrumentalizar y profesionalizar, a partir del diagnóstico y la formulación; se desarrollará durante un (1) año y comprende los siguientes componentes:

²¹ Para la elaboración de estos documentos, se propone la utilización de algunas técnicas, como se presenta más adelante.

- Marco jurídico y administrativo;
 - Organización institucional;
 - Asignar recursos;
 - Respaldo político, y
 - Informar acciones.
- c) VERIFICAR. El propósito aquí es el de evaluar, no se contempla una duración específica, y para ello se requiere de lo siguiente:
- Construir indicadores, e
 - Institucionalizar
- d) AJUSTAR. Es el último componente del PHVA y dentro del contexto de la Agenda Estratégica para la internacionalización de los municipios de Caldas; implica el aprendizaje y realimentación del proceso. Tampoco se estableció un término específico para realizarlo, pero es apenas razonable que en la medida en que el proceso avance, se establecerán los tiempos de verificación. Comprende las siguientes actividades:
- Reajustar estrategias, y
 - Sistematizar experiencias y aprender de ellas.

Sobre este último punto, vale señalar que la presencia de la ESAP con este estudio, generó una expectativa para los asistentes al taller, en el sentido que nosotros podríamos contribuir en la sistematización de las experiencias para el aprendizaje. Con todo gusto ofrecimos nuestro concurso para que los resultados de la investigación se conocieran por los participantes en la medida en que fueran produciéndose.

1.4.2. Herramientas para elaborar el diagnóstico y la formulación

La Federación Colombiana de Municipios también presentó una serie de 10 herramientas o técnicas que se podrían utilizar dentro de la fase de la planeación.

- a) Para el Diagnóstico, las siguientes técnicas:
- LEADER, hacer perfil territorial, lo que se gana y lo que se pierde;
 - Vuelo de pájaro, basado en situaciones ideales y diagnóstico cualitativo-cuantitativo;

- Perfil de entrada (caracterización de población, análisis institucional, análisis de supuestos e hipótesis, datos de indicadores);
 - Análisis de actores;
 - Matriz de confrontación;
 - Visión externa, identificación de inversión extranjera, objetivos de desarrollo del milenio y plan de desarrollo, y
 - Mapa de cooperación internacional.
- b) Para la formulación de la estrategia, se consideran las siguientes herramientas:
- Árbol de problemas objetivos;
 - Construcción de matriz de marco lógico orientada a cambios, y
 - Matriz de marco lógico y sistematización de experiencias.

1.4.3. Asignación de tareas y responsabilidades

Al finalizar el taller se fijaron las tareas más puntuales o detalladas sobre el rol que cada uno de los miembros del proceso debería asumir, para el desarrollo de la primera fase (Planeación). Los promotores-gestores trabajarán en cada uno de sus municipios aplicando las herramientas y recopilando la información necesaria para realizar el diagnóstico y formulación; para ello contarán con el acompañamiento y apoyo de un estudiante pasante de la Universidad del Rosario. Los municipios asumen el pago de los servicios de los promotores-gestores, también se encargan de dar manutención y alojamiento a los estudiantes que hacen la pasantía, y la Federación de Municipios se encarga de pagar al experto nacional y asume el pago de los honorarios de los pasantes.

1.5. Internacionalización en los Planes de Desarrollo

1.5.1. Plan de Desarrollo 2008-2011 “Para hacer de Caldas nuestra mejor empresa”

A continuación se observan los planes de desarrollo del departamento de Caldas, a la luz del concepto de internacionalización, con el objeto de establecer la importancia del mismo en la consecución del desarrollo de estas entidades territoriales, tanto en términos de la estructura del plan como por la asignación reservada para invertir directamente en acciones que promuevan la inserción de sus territorios en los procesos de internacionalización.

El Plan de Desarrollo de Caldas, “Para hacer de caldas nuestra mejor empresa”, desde su título alude a una de las modalidades de la internacionalización, el marketing territorial, y a lo largo del texto se expone la importancia de la competitividad como motor del proceso de internacionalización. Hay que señalar que la visión marca el rumbo hacia la integración regional, con los departamentos de Quindío y Risaralda, cuestión que no aparece en el Plan de desarrollo de Manizales. También que el objetivo y la misión coinciden en el compromiso de la sostenibilidad ambiental; en suma, competitividad, integración regional y sostenibilidad ambiental configuran la “empresa” caldense, que como empresa pública se empeña en la equidad social y la Gerencia estratégica.

La internacionalización se relaciona en uno de los siete criterios que rigen el Plan de desarrollo de Caldas, literalmente, “Competitividad: La economía deberá articularse con las oportunidades que brindan los procesos de nacionalización e internacionalización en lo que hace referencia a la colocación de sus productos en los mercados externos” (p. 25). Pero la internacionalización no es un proceso exclusivamente económico, y en consecuencia compromete también asuntos sociales y culturales. El plan se encuentra estructurado en cinco áreas de desarrollo, social, económico y empleo, infraestructura vial y de transporte, defensa y seguridad, institucional, dos de las cuales contribuyen directamente al proceso de internacionalización.

Primero, el desarrollo económico se articula desde la Secretaría de Comercio Internacional, cuyo objetivo es “Desarrollar acciones que permitan la internacionalización del Departamento de Caldas” (p. 81). Dichas acciones se manifiestan en el subprograma “Apoyo y fomento de la internacionalización mediante el desarrollo de acciones y proyectos para el incremento del Comercio Exterior y la Inversión Extranjera”, que presenta un indicador pertinente a la realización de eventos de oportunidades comerciales y su respectiva línea de base: Se han realizado 16 eventos; se ha participado en ferias internacionales como *il artigiano in fiera* (Italia), Expocomer (Panamá), mercados étnicos y de nostalgia, (Madrid) expoartesanía (Bogotá), entre otros; en asocio de empresarios e instituciones. La meta fijada es “Formalizar la realización de mínimo un estudio y/o proyecto para la preparación del sector productivo del Departamento en procesos de internacionalización”.

Esta secretaría también se encuentra a cargo del programa de cooperación internacional, que contiene el subprograma “Integración y desarrollo de Instrumentos de apoyo a la cooperación internacional en el Departamento” y determina la meta de lograr “Acompañamiento a la gestión y promoción de

mínimo tres proyectos de desarrollo en la búsqueda de apoyo de organismos internacionales”, con una línea base de seis proyectos formulados, y en proceso de gestión los siguientes: Producción Orgánica de Hortalizas mediante el Programa de Expertos Alemanes – PUM; Comercialización de Hortalizas con Programa de Expertos Alemanes – PUM; Centros de Gestión Agro empresarial, Turismo Rural e Internacionalización de los MIPYMES con INDAP – Chile; Marketing Turístico con Intertournet – Argentina; Agroturismo. Centro de Innovación y Gestión para el turismo Rural – CIGESTUR con FOSIS – Chile; Centro de Apoyo y Promoción de la Propiedad Intelectual para Pymes – CAPIPYME (Alianza Cámara de Comercio) con ABCnet Servizi – Italia y Agroturismo Centro de Innovación y Gestión para el turismo Rural – CIGESTUR con FOSIS – Chile.

En segundo lugar el área social concibe el programa “Gestión de procesos de formación y divulgación de la cultura de Caldas y su internacionalización”, dentro del cual se precisa el subprograma “Identificar y generar procesos de promoción de la cultura del Departamento a nivel Nacional e Internacional” (p. 41) con el objeto de fortalecer los lazos culturales que integran el Departamento y desbordan a la región, a la vez que se divulgan a favor de la marca Departamental. Es evidente que el nivel de detalle propuesto para el área de desarrollo económico, en materia de internacionalización, es superior en alcance al propósito del programa mencionado del área social; pero es evidente a su vez que la competitividad no ha sido trabajada con dedicación sino hasta ahora, de modo que exige mayores esfuerzos.

El Plan plurianual de inversiones no sólo designa partidas presupuestales para los programas antes mencionados, sino que además nos proporciona una columna informativa sobre qué programas serán beneficiados por la cooperación internacional, que para la vigencia 2008-2011 asciende a un total de \$2.433 millones de pesos. El presupuesto de inversión Departamental para ese periodo es de \$2,4 billones de pesos, y la inversión para facilitar el proceso de internacionalización se distribuye así:

1. “Gestión de procesos de formación y divulgación de la cultura de Caldas y su internacionalización” \$217 millones. De un total de 16.670 millones de pesos asignados al Sector cultura;
2. “Apoyo y fomento de la internacionalización mediante el desarrollo de acciones y proyectos para el incremento del Comercio Exterior y la Inversión Extranjera” \$804 millones de pesos, de los cuales \$40 provienen de cooperación internacional, y

3. “Integración y desarrollo de Instrumentos de apoyo a la cooperación internacional en el Departamento” \$328 millones incluidos \$80 millones producto de la misma cooperación internacional.

1.5.2. Plan de Desarrollo Manizales 2008-2011 “Ciudad internacional de conocimiento para todos”

La ciudad de Manizales proyectó para el periodo de 2008-2011 un plan diseñado sobre cuatro áreas de desarrollo, social, económica, físico territorial e institucional. Las dos primeras se relacionan con la cooperación internacional y la internacionalización respectivamente. La educación, el desarrollo empresarial y el turismo se unen para fortalecer la dinámica de internacionalización, conjugada aquí como cooperación y “*city marketing*” (p. 13). El subsector económico que inspira al *marketing* territorial, en este caso, es el turismo, y su programa general busca la “promoción a la internacionalización de la Ciudad de Manizales” con objeto de la difusión del conjunto de oportunidades y fortalezas que posee la ciudad. En ese sentido es necesario enfatizar que el *City Marketing* tiene varias facetas: *Marketing* de la localidad, del residente, del visitante, de gobierno.

El desarrollo empresarial se fundamenta en la competitividad, tal y como en el caso del plan departamental. Pero el Plan de Manizales incluye una tabla (*Fuente*: CEPAL) que relaciona los factores y las variables de la competitividad, titulada “Colombia. Factores y variables que determinan la competitividad. 2000-2004”, y vale la pena mencionarla dado que de los nueve factores identificados, la internacionalización aparece en segundo lugar, en seguida de la fortaleza de la economía, y sus variables son la diversificación de las exportaciones e importaciones (p. 21).

La cooperación prevista pertenece al sector social, subsector de educación, y se inscribe en el marco de la modernización al sistema educativo: “En desarrollo del proceso de Modernización de las secretarías de educación del país se suscribió convenio número 030903339 de cooperación y asistencia técnica entre el Ministerio de Educación Nacional y el Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina y el Caribe CELAR y la Secretaría de Educación, cuyo objetivo radica en ayudar a consolidar los procesos de reorganización y fortalecimiento de las secretarías, para que amplíen su capacidad de apoyo a las instituciones educativas a su cargo y logren cumplir las metas fijadas por los tres ejes de la revolución educativa” (p. 50).

El presupuesto para Manizales en el periodo estudiado es de \$59.947 millones y el monto para internacionalización queda pues distribuido de la siguiente manera:

1. “Promoción a la internacionalización de la ciudad de Manizales” \$1.481 millones. Los beneficios por cooperación internacional ascienden a \$450 millones de pesos.

2. CASO SANTANDER

El departamento de Santander se ha caracterizado en el transcurso de la historia por ser una de las regiones más pujantes de Colombia aportando una significativa parte del PIB nacional, su cercanía fronteriza con Venezuela también ha forjado una importante dinámica exportadora dirigida hacia este país principalmente, que ha permitido el desarrollo de la industria y el crecimiento económico de la región.

El interés de los diferentes actores públicos y privados por mantener la senda de crecimiento y el posicionamiento de la región en el contexto nacional e internacional ha generado el desarrollo de una serie de procesos y actividades concretas en busca de la adecuada preparación en pro de una participación más profunda y diversificado en cuanto a oferta de productos y mercados demandantes que permita la internacionalización efectiva de la región.

Para este objetivo se ha contado con la participación del departamento, los municipios y el sector privado quienes han aunado esfuerzos para preparar tanto a los empresarios, como al territorio, las administraciones públicas y los ciudadanos en general con el fin de buscar enfrentar el proceso de internacionalización de la región.

A través de diversas estrategias se ha buscado la priorización de cadenas productivas, fortaleciendo en algunos casos e innovando en otros, de forma tal que se haga de Santander un territorio competitivo y a su vez respetuoso con las tradiciones y el territorio. Los actores del proceso de internacionalización más importantes son:

1. Gobernación de Santander.
 - Secretaría de Planeación: Grupo de Cooperación Internacional y Nacional, y
 - Secretaría de Desarrollo Económico.

2. ADEL Metropolitana.
3. ADEL Vélez.

2.1. Gobernación de Santander

La Gobernación de Santander ha cumplido un papel vital en el proceso de internacionalización del departamento, tanto su misión como su visión²² traen implícito el desafío en materia de gestión de la internacionalización para el desarrollo.

Para ello, las secretarías de Planeación y de Desarrollo han venido trabajando en la materia, por eso encontramos que desde su organización hay estructuras que concentran esfuerzos en apoyar iniciativas de internacionalización y desarrollo.

Gráfico 13

GOBERNACIÓN DE SANTANDER. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DE LA SECRETARÍA DE PLANEACIÓN.



Fuente: Gobernación de Santander (2009).

²² MISIÓN: asumir el rol de ser el primer “Centro gestor de negocios para los santandereanos”, asumiendo el liderazgo regional ante el Gobierno Nacional y países amigos de Colombia, con el fin de intermediar en la gestión de recursos para el financiamiento del desarrollo Departamental y promocionar la oferta cultural unida con la oferta de productos y servicios. VISIÓN: ejercer un liderazgo ágil y eficiente, para orientar los esfuerzos de los sectores público y privado en los ámbitos nacional e internacional, hacia la construcción al 2015 de un Santander Innovador, Competitivo y Comprometido con la Convivencia Pacífica y el Desarrollo Social, Equitativo y Sostenible.

Es este el caso de la Secretaría de Planeación (Gráfico 13) donde a través del Grupo de Cooperación Técnica Internacional y Nacional se apoyan iniciativas y se realizan las alianzas y actividades necesarias para apoyar la internacionalización del departamento principalmente a través del fortalecimiento de los mercados externos ya alcanzados y los nuevos que se puedan abrir.

Como se puede deducir de la denominación del Grupo, éste trabaja específicamente los temas de cooperación, ya que la Secretaría de Planeación Departamental en cabeza de la Secretaría de Planeación es quien directamente maneja los temas de internacionalización.

En este sentido la Secretaría de Planeación ha venido apoyando todo lo correspondiente al eje de competitividad del plan de desarrollo. Ejemplo de ello es el trabajo conjunto con el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo para la creación de zonas francas.

En materia de Cooperación Internacional el Departamento de Santander ha creado su propio sistema de cooperación con el fin de facilitar a todos los actores intervinientes en el proceso de internacionalización e interesados en cooperación internacional el acceso a las fuentes de información.

El acceso a dicho sistema se encuentra a través de un *link* dispuesto en la página web de la Gobernación de Santander donde se encuentran fuentes de cooperación, convocatorias para presentar proyectos, becas, documentos conceptuales y de apoyo para la formulación de proyectos, entre otros documentos y enlaces.

Fuentes Cooperantes: Se distinguen 704 cooperantes, aquí se relacionan los 26 más relevantes (*véase cuadro 6*).

Además de las actividades realizadas por la Secretaría de Planeación, hay que resaltar la labor de la Secretaría de Desarrollo (Gráfico 14) donde se trabaja por el fortalecimiento de los sectores productivos en el departamento a través de ferias y macroruedas de negocios, apoyando la creación de *clústers* y zonas francas.

Cuadro 6

COOPERANTES INTERNACIONALES Y PROYECTOS

COOPERANTE	NO. PROYECTOS
ACNUR	36
ALEMANIA	4
ASSOCIATES IN RURAL DEVELOPMENT	1
BID	4
CAF	4
CANADÁ	1
CHINA	1
COMISIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA	11
EE.UU USAID	221
ESPAÑA	10
GTZ	1
ITALIA	1
JAPÓN	13
OIM	10
OIT	1
ONUDI	1
ONUSIDA	1
PAÍSES BAJOS	1
PMA	4
PNUD-UNDP	2
SUECIA	2
UNFPA	2
UNICEF	2
UNODC	1

Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 14



Fuente: Gobernación de Santander (2009).

Como antecedente hay que resaltar la expedición del Decreto 00304 de diciembre 6 de 2005. “Por el cual se adoptan los Núcleos de Desarrollo Provincial y se dictan otras disposiciones”, dicho Decreto da origen formal a lo que allí se denominan núcleos de desarrollo provincial como forma de organizar el territorio en lo que podríamos denominar regiones, dentro del departamento.

Dicho decreto en el artículo 1 define esta figura como: “*instrumentos de planificación y gestión, dirigidos hacia la consolidación de un modelo de desarrollo sobre la base de sostenibilidad ambiental, que buscan promover el desarrollo económico y social integral, haciendo más productivos y competitivos los territorios mediante un proceso que permita la construcción de una identidad regional, apoyada en las ventajas competitivas, el conocimiento, la capacidad de aprendizaje colectivo, el potencial endógeno, el capital social; fortaleciendo con ello la descentralización y desconcentración del territorio que contribuya al desarrollo regional y rural, reconociendo la heterogeneidad local y promoviendo dinámicas territoriales, que trascienden los límites político-administrativo*”.

A partir de esta decisión se configuran 8 núcleos de los cuales se resaltan²³ el Núcleo de Desarrollo Provincial Metropolitano (Bucaramanga, Floridablanca,

²³ Por su relevancia en el contexto de la investigación.

Girón, Piedecuesta, Lebrija, Los Santos, Santa Bárbara y Ríonegro) y el Núcleo de Desarrollo Provincial Vélez (Aguada, Albania, Barbosa, Bolívar, Chipatá, El Peñón, Florián, Guavatá, Guepsa, Jesús María, La Belleza, La Paz, Puente Nacional, San Benito, Sucre y Vélez).

Además de la organización político-administrativa a través de los Núcleos de Desarrollo Provincial, hay que resaltar algunos otros elementos que trae este decreto en sus considerandos, entre ellos se encuentra la visión sistémica del territorio donde se plantea que *“ante la globalización de los mercados, es necesario buscar un nuevo equilibrio físico-espacial mediante la protección y conservación de los recursos naturales, conectividad, competitividad e infraestructura”*

Así mismo, el decreto explicita en artículo 6 que el modelo de desarrollo a través del cual se trabajará y determinará las acciones a seguir para el departamento es el **Modelo de Desarrollo Endógeno** enfatizando los siguientes niveles:

“Local con: emprendimientos Sociales, una nueva ruralidad, incremento de la cobertura vegetal, implementación de los POTs (planificación de fincas y nuevos asentamientos), mejorar la conectividad, reconstrucción del tejido social, estímulos incentivos, mantener y conservar el patrimonio ambiental e intervención en las zonas con tendencia a la aridez.

Subregional con: la reconfiguración subregional, desconcentración de la gestión, el fortalecimiento de las ciudades intermedias buscando el desarrollo armónico del territorio santandereano.

Regional: mediante estrategias de marketing territorial exógeno como la articulación de los Corredores del Desarrollo, la consolidación de la Región Andina Nororiental –RENOR–, la creación de la Región Transversal de Planificación, la materialización de la Zona de Integración Fronteriza Colombo-Venezolana”.

A partir de los elementos mencionados, el departamento buscaba generar una clara institucionalización con visión de Desarrollo Endógeno que permitiera disminuir las brechas existentes entre los municipios y las regiones del departamento de forma tal que Santander llegue a posicionarse durante la segunda década del siglo XXI en un departamento competitivo y donde sus ciudadanos tengan los más altos niveles de vida del país.

Para ello crearon junto con los núcleos de Desarrollo provincial, un escudo que identificara cada uno de éstos y que a su vez recordara la pertenencia con el departamento, rescatando las particularidades de la región.

Así mismo determinaron las dimensiones a intervenir (Ambiental, Económico, Socio-Cultural, Político-Administrativo, Urbano-Regional) y se definieron una especie de estrategias a través de las cuales se empezarían a desarrollar las acciones que permitieran llevar a la realidad las intenciones del Decreto, para ello, el artículo 9 plantea la creación de pactos territoriales entre actores públicos y privados y con el artículo 10 se plantea la creación de instancias de gestión en la promoción del Desarrollo territorial, entre ellas: Agencias de Desarrollo Local, Incubadoras empresariales y Parques científicos y tecnológicos.

Todo lo anterior trabajado en el Decreto 00304 de 2005 se complementa con las iniciativas que desde el nivel nacional se venían realizando a través de la Política Pública de Productividad y Competitividad en tanto desde la Comisión Regional de Santander “Santander Competitiva” se llevaron una serie de iniciativas que aportan al proceso de internacionalización del departamento como lo fue el Plan Regional de Competitividad de Santander y el Plan de Marketing Territorial de Santander todo ello con el apoyo de la Gobernación de Santander y las Agencias de Desarrollo Económico que hacen presencia en Santander (Metropolitana y Vélez).

2.2. ADEL Metropolitana

2.2.1. Origen

La ADEL Metropolitana tiene sus orígenes en el año de 1999 con lo que se denominaba CORPLAN, posteriormente en el año 2004 nace la ADEL en asocio con CORPLAN y para el año 2006 nace oficialmente la ADEL Metropolitana, el nacimiento de la ADEL tiene origen en el marco del proyecto ART-REDES Colombia del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

2.2.2. Objetivo social

Promover el desarrollo económico del área metropolitana de Bucaramanga y su área de influencia y disminuir sus niveles de pobreza y desigualdad a

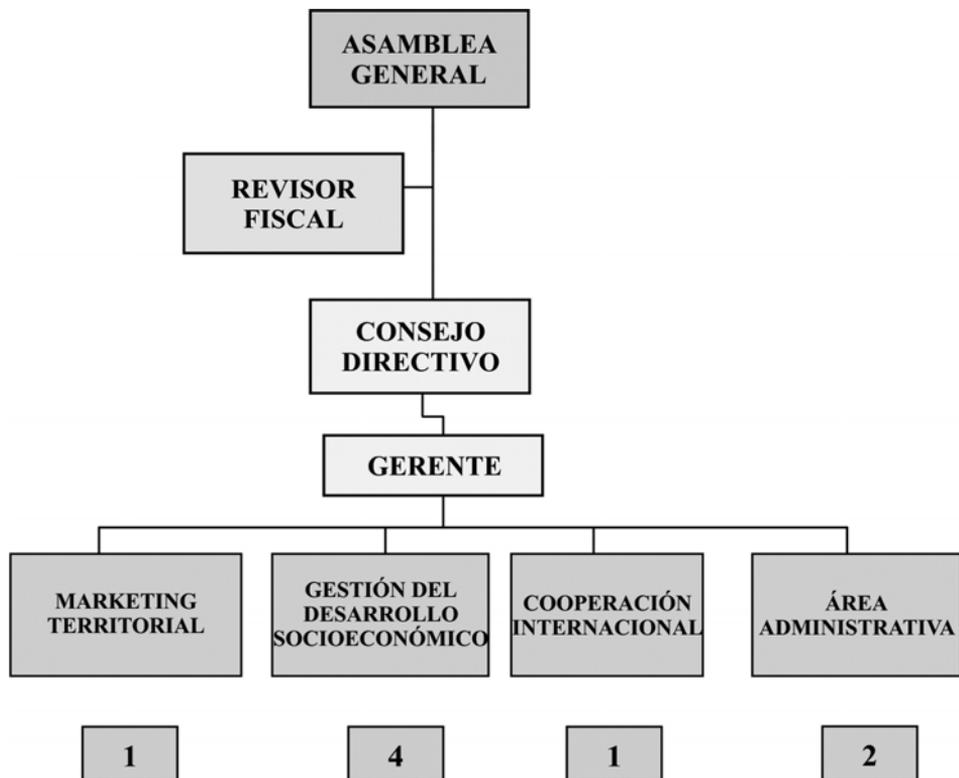
través del trabajo, la generación de empleo e ingresos dignos y la realización de procesos de planificación, coordinación, integración, gestión y ejecución de planes, programas y proyectos, en particular del Pacto Territorial.

También, servir de enlace entre los sectores gubernamental, productivo y social, y con otras agencias, organizaciones y entidades a nivel local, regional, nacional e internacional.

2.2.3. Estructura organizacional

Gráfico 15

ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DE LA ADEL METROPOLITANA DE BUCARAMANGA



Fuente: Elaboración propia.

2.2.4. Asamblea de Socios

Cuadro 7

ASAMBLEA DE SOCIOS DE LA ADEL METROPOLITANA DE BUCARAMANGA

SOCIOS SECTOR PRODUCTIVO	SOCIOS SECTOR PÚBLICO	SECTOR SOCIAL
ACOPI.	Ecopetrol.	Corporación Fondo de Apoyo a Empresas Asociativas.
ANDI.	Gobernación de Santander.	Fondo Regional de Garantías.
Cámara de Comercio de Bucaramanga.	Alcaldía de Bucaramanga.	FUNDESAN.
Centro de Desarrollo Productivo de Jóvenes.	Alcaldía Municipal de Floridablanca.	UNAB-Universidad Autónoma de Bucaramanga.
Telebucaramanga.	Alcaldía de Piedecuesta.	Universidad Industrial de Santander.
Fundación Cardiovascular del Oriente Colombiano.	Electrificadora de Santander.	Universidad Pontificia Bolivariana.
Acueducto Metropolitano de Bucaramanga.	Área Metropolitana de Bucaramanga.	Universidad Santo Tomás.
Centro de Desarrollo Productivo de Confección Textil.		Universitaria de Investigación y Desarrollo.
Centro de Desarrollo Productivo Joyería.		Universidad de Santander- UDES.
		Universidad Manuela Beltrán.
		ITAE.

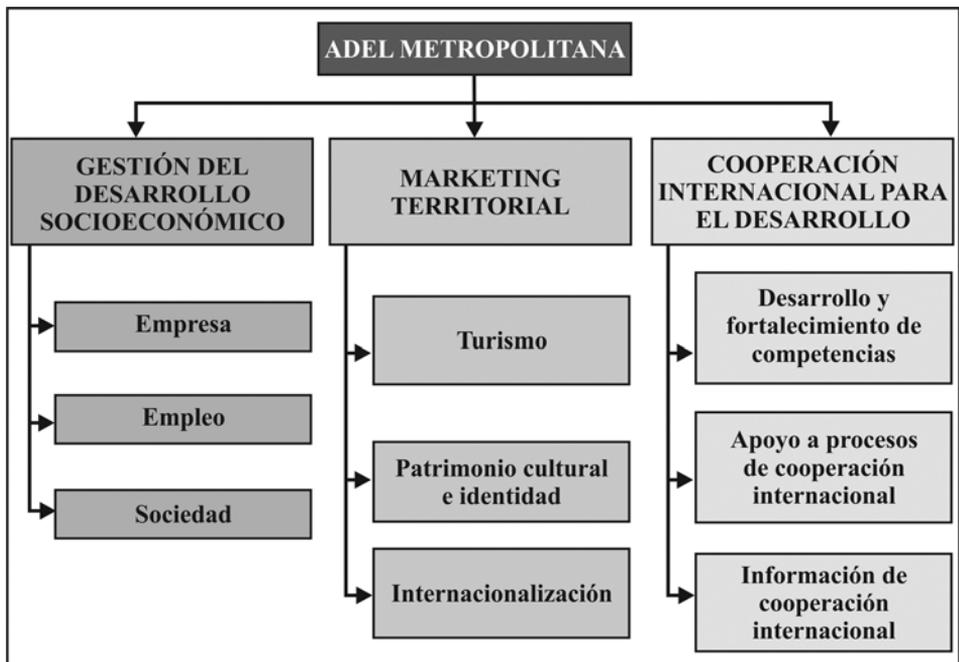
Fuente: Elaboración propia.

2.2.5. Cadenas de valor

- Cuero y calzado;
- Confecciones;
- Joyería, y
- Alimentos procesados.

Gráfico 16

**PROYECTOS QUE DESARROLLA
ACTUALMENTE Y PROPONE LA
ADEL METROPOLITANA
DE BUCARAMANGA**



Fuente: Elaboración propia.

2.3. ADEL Vélez

2.3.1. Antecedentes

La ADEL de Vélez nace en el marco de Programa ART-GOLD Colombia del PNUD que busca mejorar la productividad, la competitividad, el empleo local y disminuir la pobreza; observando el *territorio* como nuevo agente competitivo, a las *mypimes* como usuarias principales y teniendo la *Asociatividad Empresarial* como fundamento básico.

En el marco de dicho programa se realizaron las siguientes actividades que dieron origen a la ADEL de Vélez y otras agencias en el país:

- Selección del territorio;
- Identificación del potencial endógeno;
- Priorización de la cadena de valor territorial;
- Análisis y valorización de los servicios especializados a la producción de la cadena;
- Otras actividades de animación del territorio y las empresas sociales;
- Elaboración del plan de negocios de mediano plazo;
- Creación de la ADEL y su capitalización, y
- Arranque y vinculación de la ADEL en las redes internacionales.

De acuerdo con la definición del PNUD, una Agencia de Desarrollo Local es “Una **nueva Organización intermedia**, que contribuye a la **planificación** del territorio, a **articular** las principales instituciones y organizaciones existentes en el mismo, **ejecuta** el plan de negocios definido para la ADEL y **enlaza** la misma con otros territorios, y con la red de agencias nacionales e internacionales como EURADA e ILS-LEDA.” ().

Para el caso particular de la ADEL de Vélez, el proceso de construcción se dio a través de ejercicios de socialización del proyecto, visitas al territorio, mesas de trabajo en competitividad del bocadillo, ejercicios de pasantes del PNUD, formulación de plan de negocios, ejercicios de sensibilización y planes de acción.

Todo lo anterior dio origen a lo que hoy se conoce como Agencia de Desarrollo Local de Vélez que tiene reconocimiento como una de las mejores del país.

2.3.2. Socios

Cuadro 8

SOCIOS DE LA ADEL METROPOLITANA DE BUCARAMANGA

SECTOR PÚBLICO	SECTOR PRIVADO	SECTOR SOCIAL
Gobernación de Santander.	Asoveños.	Universidad Industrial de Santander.
Gobernación de Boyacá.	Fedagrosanboy.	Universidad Santo Tomás.
Alcaldía Vélez.	Asofrubas.	Centro de Desarrollo Productivo de Alimentos.
Alcaldía Barbosa.	Fondo Regional de Garantías de Santander.	Fundación para el Desarrollo de Santander.
Alcaldía Chipatá.	Cámara de Comercio de Bucaramanga.	Fundesan.
Alcaldía Moniquirá.	Transsander.	Corporación Univelez.
Alcaldía Guavatá.		Confecoop Oriente.
Alcaldía Charalá.		
Alcaldía Sucre.		
Alcaldía Jesús María.		
Alcaldía La Belleza.		
Alcaldía Puente Nacional.		
Alcaldía San Benito.		
Alcaldía Guepsa.		
Alcaldía Aguada.		
Alcaldía Florián.		
Alcaldía La Paz.		

Fuente: Elaboración propia.

2.3.3. Cadenas de valor

- Guayaba-Bocadillo (85% producción guayaba y bocadillo de Colombia): Fabricación bocadillo, pulpas, conservas, guayaba en fresco;
- Caña Panelera (45% producción panela del país): Fabricación panela en diferentes presentaciones y alcohol carburante;
- Turismo (Ruta Dulce de Colombia): Turismo temático, agroturismo, Turismo Histórico y Cultural, y
- Agua Transversal a las cadenas de valor de guayaba-bocadillo, caña panelera y turismo.

2.4. Internacionalización en los planes de desarrollo

Los planes de Desarrollo expresan la voluntad y el compromiso del gobierno electo. El interés es presentar en las siguientes líneas cual es la voluntad de la Gobernación de Santander y de las alcaldías de Bucaramanga y de Vélez acerca de los procesos de internacionalización que se vienen gestando y que han exigido compromiso por parte de las entidades territoriales. Así, es primordial observar en primera instancia el plan de desarrollo de Santander a modo de introducción, para concluir con la revisión de los planes de Vélez y Bucaramanga, todos enmarcados en el periodo 2008-2011.

El Plan de desarrollo Santander se construye a partir de cuatro capítulos, de los cuales el segundo y el tercero corresponden a la sección programática y el plan plurianual de inversiones respectivamente. Al finalizar el primer capítulo se mencionan los proyectos estratégicos y por su naturaleza el proceso de internacionalización. De manera explícita como línea estratégica de la secretaría de transporte e infraestructura, “Internacionalización de la economía Santandereana”, con dos proyectos asignados, “Apoyo en plataformas logísticas y puertos multimodales” y “Apoyo a la zona franca”. De modo complementario en la línea estratégica de la Secretaría de Desarrollo Económico, “Santander una empresa formal para todos”, se manifiestan dos proyectos concernientes al marketing territorial, “Promoción de asociaciones para el desarrollo empresarial” y “capacitación y promoción de procesos de producción, distribución, comercialización y acceso a fuentes de financiación” (pp. 92 y 96).

El capítulo segundo se divide en cinco ejes programáticos, Administración pública, competitividad, Santander humana (educación), Agua y recursos naturales, y TIC’s (Tecnologías de la información y la comunicación); al

profundizar en cómo se concibe exactamente el proceso de internacionalización, la justificación del segundo eje, correspondiente a la competitividad, se dice textualmente:

“La comunidad santandereana ha solicitado que la infraestructura de la competitividad para el crecimiento económico sea asumida con una visión integradora y que vaya más allá del tema sectorial. Es decir, debe ser visto en una forma sistémica, orientado al desarrollo de una moderna infraestructura de logística del departamento, apoyada por una sólida plataforma de tecnologías de la información y la comunicación, que responda a los requerimientos de los procesos de internacionalización a través de *clústers* (en formación) para conformar regiones o subregiones con desarrollo económico sostenible. En consecuencia, el Gobierno de Santander, presenta su compromiso con la competitividad regional en un entorno de transparencia y equidad, para todos los habitantes del territorio. Las líneas estratégicas que lo desarrollan son:

- Conectividad para el desarrollo;
- Avance en ciencia y tecnología;
- Campo generador de riqueza con equidad;
- Santander, ruta turística para Colombia y el mundo;
- Santander una empresa formal para todos;
- Internacionalización de la economía santandereana, y
- Santander aprovecha sosteniblemente sus recursos mineros” (p. 140).

En particular la línea estratégica de la internacionalización se cristaliza en la construcción de un puerto multimodal en Barrancabermeja y la construcción de una zona franca en la ciudad de Bucaramanga con apoyo de su área metropolitana. Estas acciones buscan superar la natural limitación del departamento respecto del comercio internacional mundial, que se moviliza a través de los océanos, reviviendo la que alguna vez fue la arteria fluvial que conectó al país con el resto del mundo: el río grande de la Magdalena; y aún cuando en el marco de la producción nacional Santander es la cuarta economía, su posición frente a las exportaciones la sitúa en doceavo lugar, en gran parte porque tampoco posee territorios de frontera internacional. Junto a estos proyectos se inscribe la meta de incrementar la participación del departamento las exportaciones del país de 1,14% a 2%.

Para llevar a cabo todos los proyectos del plan la gobernación dispone de un total de rentas propias de \$814.728.652 millones de pesos distribuidos en los cinco ejes temáticos, cuya asignación es la siguiente:

1. Administración pública al alcance de todos, \$18.799.312 millones de pesos (2%);
 2. Competitividad para el crecimiento económico con desarrollo social, \$170.284.270 millones de pesos (21%);
 3. Santander humano al servicio de la gente, \$479.898.244 millones de pesos (59%);
 4. Agua, patrimonio natural y ambiente sano para los santandereanos, \$131.478.913 millones de pesos (16%), y
 5. Santander se conoce, informa y comunica, \$14.267.914 millones de pesos (2%).
- (Tomado de: Tabla No. 43, Distribución Recursos Propios por Líneas Estratégicas Cuatrienio, p. 342).

Sobre la estrategia de internacionalización y sus proyectos mencionados dispone ejecutar \$1.248.329 millones, equivalentes al 0.68% del presupuesto total asignado a competitividad. Como ya se precisó el proceso de la internacionalización es apenas un aspecto del desarrollo de la competitividad territorial, que presenta necesidades más urgentes o menos atendidas con anterioridad, como la conectividad (65% de lo presupuesto para competitividad), el motor agrario (17%), y los esfuerzos por formalizar la economía del rebusque (8%).

El proyecto de la zona franca es un vínculo inmediato entre Bucaramanga y su área metropolitana, vínculo que administrativamente se reduce a que el alcalde de Bucaramanga sea el presidente de la junta del área metropolitana y no alcalde de la misma, pues ésta se halla constituida además por los municipios de Floridablanca, Girón y Piedecuesta, aledaños a Bucaramanga. En todo caso las obras de mayor impacto, como las zonas francas, son coordinadas por el departamento, cuya voluntad sobre la internacionalización se expresa como fue relacionado líneas más arriba. Veamos ahora cual es la determinación del plan de desarrollo de Bucaramanga al respecto.

El Plan de Desarrollo “Bucaramanga Empresa de Todos”, concebido para el periodo 2008-2011, tiene cuatro pilares explicados como “características distintivas” del accionar que regirá el periodo de gobierno mencionado. En su orden: flexibilidad, integralidad, promoción del desarrollo económico, y metodología participativa y abierta; el concepto de internacionalización, en consonancia con el plan de desarrollo departamental, se estructura a través del esfuerzo por la competitividad para el desarrollo económico. Dentro de los proyectos estratégicos se menciona sin duda el de la Zona Franca Metropolitana, pero a nivel municipal se conciben de manera específica

pero con el mismo objetivo un Centro Internacional Metropolitano (CIME), cinco distritos industriales (cuero y calzado, confecciones, joyería, alimentos, artesanías), determinados parques industriales y tecnológicos, una entidad comercializadora internacional, un centro integral de información municipal y una escuela de artes y oficios. El título de estos proyectos estratégicos sugiere la internacionalización como un proceso de inserción, “Internacionalización de Bucaramanga en la economía mundial”, perspectiva que traduce el compromiso por desarrollar condiciones de infraestructura, física y de conocimiento.

A modo gráfico, el plan presenta el esquema Triángulo Integrador Operativo (TIO) de la internacionalización metropolitana, que ubica en sus vértices al CIME, a los distritos industriales, y la Zona Franca, con punto de convergencia en la entidad comercializadora internacional. Se menciona como imperativo para articular las acciones pertinentes a dicho esquema el fortalecimiento del Instituto Municipal de Empleo y Fomento Empresarial de Bucaramanga (IMEBÚ), que tiene por objeto el impulso de dos aspectos importantes de la competitividad metropolitana, la política municipal de empleo y el fomento de la empresa a todo nivel, claro está, principalmente con vías de exportación. Esta integración del área metropolitana busca establecer alianzas productivas que conduzcan a sinergias propicias a una “Región funcional competitiva”.

Por su parte, el Plan de Desarrollo Municipal “un turno para la honestidad y el progreso”, del municipio de Vélez, aunque no alude literalmente a la internacionalización, sí destaca el elemento de la cooperación internacional como parte de las estrategias para la obtención de sus resultados propuestos en varios aspectos de política social, en el sentido de “lograr alianzas entre el sector público, privado, comunitario, organizaciones no gubernamentales y organismos de cooperación” (p. 136). Los proyectos específicos o áreas de aplicación beneficiados con recursos de cooperación no son relacionados de manera explícita.

2.5. Entrevistas

Se realizaron cinco entrevistas, cuyas transcripciones se encuentran en los anexos. Se entrevistó a Asmed Santoyo, Jefe Oficina de Cooperación Internacional y Nacional, Gobernación de Santander, a una funcionaria de la Secretaría de Desarrollo Económico, Edwin Gómez y Adriana Carvajalino López Gerente y funcionaria de la ADEL Metropolitana, Erwin Valderrama, Gerente de Turismo y Proyectos Especiales ADEL de Vélez, aquí se presenta un resumen de algunos aspectos de las mismas.

Cuadro 9

RESUMEN ENTREVISTAS

Preguntas/ Entrevista	¿Qué es la internacionalización?	¿Qué importancia tiene la Internacionalización?	¿Está preparado el municipio?	¿Existe dependencia encargada?
Gobernación de Santander.	Es una oportunidad.	Muy Importante.	Si, tomando en cuenta el liderazgo de Bucaramanga y de los grandes centros poblados. No, si miramos los municipios de manera individual.	Secretaría de Desarrollo Económico y Secretaría de Planeación
ADEL Metropolitana	Es una oportunidad.	Muy Importante.	Bucaramanga sí, los demás municipios del área metropolitana no tanto.	En la Alcaldía de Bucaramanga hay unos responsables del tema y lo que nosotros hacemos como Agencia.
ADEL Vélez	Es una oportunidad.	Muy importante.	Como provincia todavía falta trabajar mucho más en los diferentes municipios.	La Agencia como tal teniendo en cuenta que las alcaldías son socias.

Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas.

2.5.1. Comentarios a las entrevistas

Sobre como consideran la Internacionalización los tres entrevistados contestaron que ésta es una oportunidad para el desarrollo de Santander en la medida que permite diversificar mercados, potencializar y generar proyección internacional del territorio.

Con respecto a la importancia de la Internacionalización para el Desarrollo del territorio, los actores entrevistados coinciden en resaltar que ésta es

muy importante, la figura particular de las ADEL, donde se concentran gran parte de las iniciativas de internacionalización de Santander muestran una gran importancia del tema, sin embargo a la hora de analizar las diversas administraciones el escenario se transforma un poco, resaltando la importancia que el Municipio de Bucaramanga le da a la internacionalización, contrastado con los demás municipios que no muestran un liderazgo tan notorio teniendo presente que son gobiernos con muy poca capacidad institucional y fortaleza económica para la internacionalización, lo cual hace más importante el papel de las ADEL como catalizadoras de las iniciativas en la materia.

En cuanto a la tercera cuestión, se resalta la preparación y vocación de Bucaramanga particularmente y lo que su misma dinámica logra impulsar de los municipios circunvecinos sumado esto a la gestión de la ADEL Metropolitana, así mismo lo que en la provincia de Vélez se ha avanzado como resultado de la gestión de la ADEL, sin embargo aquellos otros municipios alejados de los polos de Desarrollo como Bucaramanga y Barrancabermeja o de la influencia de las ADEL parecieran quedar excluidos de cualquier dinámica de internacionalización.

Con respecto a la gestión organizacional, los actores expresaron que dentro de los gobiernos locales es muy difícil que se tenga una dependencia con responsables exclusivos del tema ya que son municipios muy pequeños y con pocos recursos, por ello la figura de la ADEL es muy importante como apoyo a la gestión de la internacionalización.

3. CASO CALDONO

3.1. Introducción

Con el fin de documentar este caso, el grupo de investigación realizó visitas a tres municipios del Norte del Cauca donde se entrevistaron actores de relevancia en el proceso y se realizó observación directa, así mismo se recopilaron documentos y se profundizó en el conocimiento del proceso de internacionalización de la región.

El departamento del Cauca es una de las entidades territoriales que contempla el tema de Internacionalización en el Plan de Desarrollo Departamental, en él se recogen y articulan las acciones de desarrollo asumidas por distintos actores presentes en el territorio, se orienta por los principios de la *participación y la inclusión*, y se conforma por tres dimensiones: gobernabilidad, crecimiento económico sostenible y desarrollo social, y administración interna y modernización.

La internacionalización es abordada desde la dimensión de crecimiento económico sostenible y desarrollo social, hace parte de la agenda interna del desarrollo productivo. Así mismo, se destaca la articulación que tienen con los territorios la Comisión Regional de Competitividad y las Agencias de Desarrollo Local (ADEL)²⁴, también es notorio el empleo que se da a ciertas modalidades de internacionalización en el departamento, siendo las más destacadas el marketing territorial, cooperación internacional, y la participación en redes internacionales de ciudades.

Ubicación Geográfica. La región norte del departamento del Cauca, está conformada por los municipios de: Santander de Quilichao, Buenos Aires, Suárez, Puerto Tejada, Caloto, Villarrica, Corinto, Miranda, Padilla, Jambaló, Caldoño y Toribio.

Limita al Noroccidente con el departamento del Valle, al Nororiente con el departamento del Tolima y al sur con los municipios de Morales y Silvia.

Aspecto Demográfico. Los 384.496 habitantes que habitan la región, se encuentran ubicados 42.6% en la zona urbana y 57.4% en la zona rural; por grupos étnicos esta distribución corresponde un 45.4% afro descendientes, 28.3% indígenas y 27% mestizos. 50,4% del total de la población son mujeres y 49.6% hombres. El grupo poblacional mayoritario lo constituyen los jóvenes (Ver gráficos 17 y 18).

Proporcionalmente, y con relación a la población del departamento del Cauca, la región representa un 30% del total, es la región más densamente poblada y concentra en las zonas planas de Santander de Quilichao, Puerto Tejada, Villarrica, Corinto, Miranda, Caloto, Buenos Aires, Padilla y Suárez la mayoría de población, en los últimos años y debido a fenómenos como el desplazamiento forzado y la industrialización, la población urbana ha venido en aumento.

Aspecto Económico. En la zona plana, la actividad económica, gira alrededor del cultivo de la caña de azúcar, la ganadería extensiva y la industria, en las zonas de alta y media montaña los campesinos e indígenas se dedican a actividades agrícolas y pecuarias incipientes; en los centros poblados, predomina la actividad comercial.

²⁴ La importancia que tiene el trabajo de la ADEL en la consolidación de un proceso de internacionalización, es porque a través de ésta se logra la articulación y desarrollo de proyectos que influyen en la comunidad y sus organizaciones.

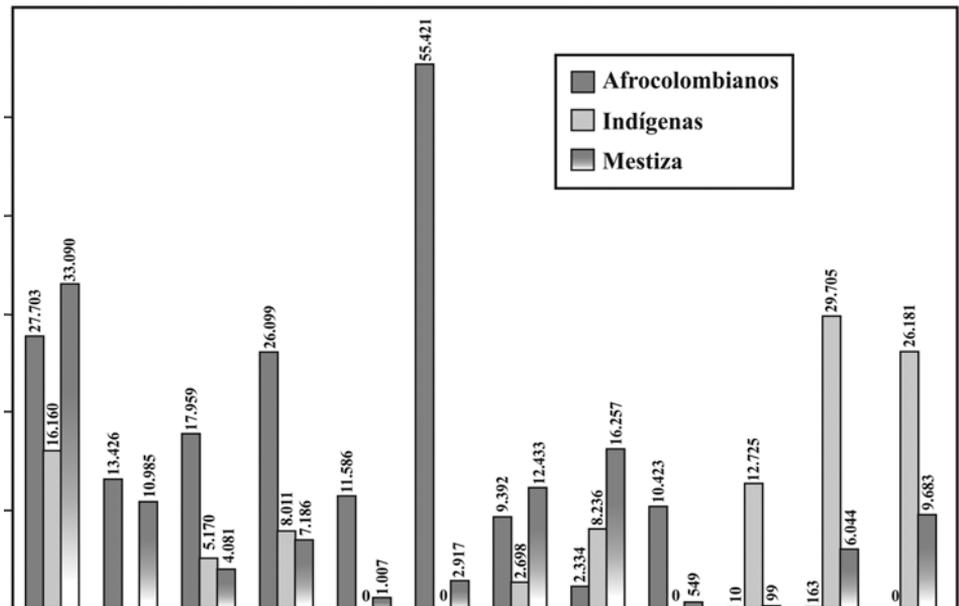
Aspecto Social. Socialmente, más del 60% de la población se encuentra por debajo de la línea de pobreza y se presentan intensos conflictos, motivados por la presencia de grupos armados ilegales, narcotráfico y delincuencia común, los cuales desestabilizan la región y ocasionan masacres, desplazamientos, secuestros, asesinatos selectivos, robos y extorsiones a la población civil.

La agudización del conflicto y las formas de exclusión a que han sido sometidos los pobladores, ha generado formas de resistencia pacífica, especialmente de las comunidades indígenas y afrodescendientes, las cuales han visto más vulnerados sus derechos y agenciado, procesos de reivindicación y defensa de los mismos.

Las administraciones municipales, organizaciones y actores incidentes en la región, vienen emprendiendo con éxito, iniciativas de paz, dirigidas a aprovechar las oportunidades y a afrontar dificultades que impiden el desarrollo regional y que hacen que hoy la situación de la región no sea la mejor.

Gráfico 17

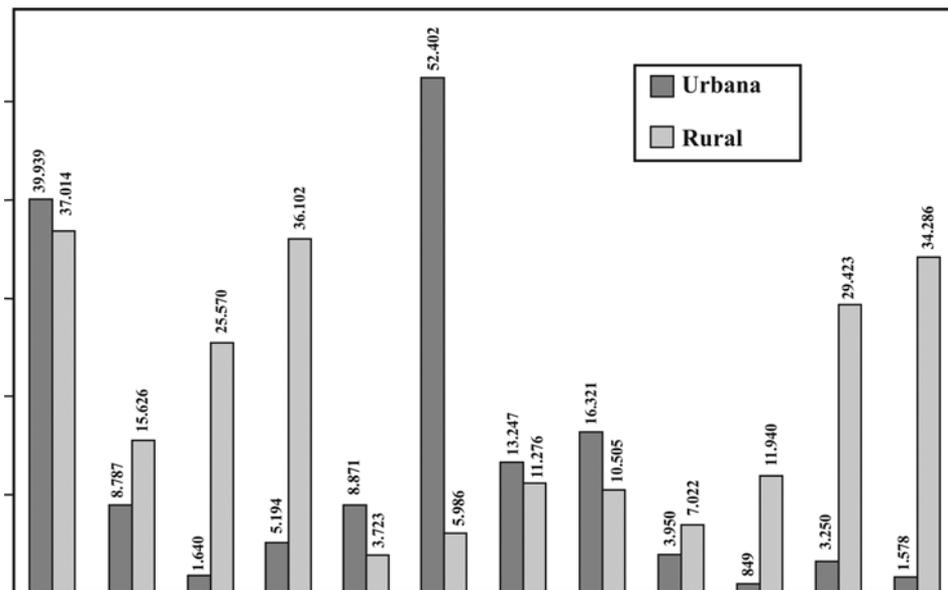
**POBLACIÓN SEGÚN COMPOSICIÓN ÉTNICA
 MUNICIPIOS NORTE DEL CAUCA**



Fuente: <http://www.amunorca.gov.co/municipios/generalidades.html>. Consulta septiembre de 2010.

Gráfico 18

POBLACIÓN RURAL Y URBANA REGIÓN NORTE DEL CAUCA



Fuente: <http://www.amunorca.gov.co/municipios/generalidades.html>. Consulta septiembre de 2010.

3.2. Asociación de Municipios del Norte del Cauca –AMUNORCA–

3.2.1. Origen

La Asociación de Municipios del Norte del Cauca –AMUNORCA–, nace con el objetivo de “promover el desarrollo regional sostenible y el fortalecimiento de los... municipios asociados, en el marco de la interculturalidad y el respeto por la autonomía de las administraciones municipales, pueblos indígenas y organizaciones afronortecaucanas” (Agenda Regional Nortecaucana: 5). Tiene como antecedente inmediato a ASONORCA (Asociación del Norte del Cauca) organización creada en los años noventa, década caracterizada por la gran cantidad de amenazas por parte de grupos al margen de la ley contra alcaldes del país, un fuerte centralismo del gobierno departamental que se enfrenta con la crisis de los municipios y en un escenario donde se evidencian las oportunidades del modelo asociativo para responder a las demandas de la ciudadanía. Bajo estas circunstancias surge ASONORCA logrando: “aunar esfuerzos y recursos para realizar obra de infraestructura vial, integrar más la región, plantear un modelo de gestión colectiva del desarrollo y crear las

bases políticas de unidad e identidad norte caucana...visibiliza la región y permite que entidades nacionales e internacionales manifiesten el deseo de contribuir al desarrollo de regional”. A pesar de lo logrado ASONORCA no logra consolidarse como agremiación de municipios pero gracias al trabajo de la comunidad que ve en este esfuerzo y en el modelo asociativo una oportunidad para el desarrollo de la región tradicionalmente excluida y azolada por la violencia aunque también con una gran riqueza natural, cultural, intelectual y de liderazgo. Partiendo de esto, el 30 de junio de 2001 se forma el convenio de constitución de la *Asociación de Municipios del Norte del Cauca* (AMUNORCA).

3.2.2 ¿Qué es AMUNORCA?

La Asociación de Municipios del Norte del Cauca (AMUNORCA), debe definirse desde dos enfoques:

- a. Jurídico: La ley 136 de 1994 define en el artículo 149 que “Las asociaciones de municipios son entidades administrativas de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente de los entes que la conforman; se rige por sus propios estatutos y gozarán para el desarrollo de su objetivo, de los mismos derechos, privilegios, excepciones y prerrogativas otorgadas por la ley a los municipios. Los actos de las asociaciones son revisables y anulables por la Jurisdicción Contencioso-administrativa”, y
- b. Estratégicamente: Se autodefinen como una herramienta facilitadora, provocadora, conciliadora, que orienta los esfuerzos hacia el proceso reconocimiento, consolidación y potenciación de la región norte del departamento del Cauca.

Misión: La Asociación de Municipios del Norte del Departamento del Cauca AMUNORCA, es una entidad de derecho público, que planifica y promueve el desarrollo regional sostenible y el fortalecimiento de los Municipios Asociados, y de las organizaciones comunitarias; con la participación de los actores gubernamentales y no gubernamentales, mediante la coordinación interinstitucional comunitaria y la plantación concertada, en el marco de la interculturalidad y el respeto por la autonomía.

Visión: Al 2015 somos una entidad regional reconocida como articuladora e integradora de procesos sociales, económicos, ambientales y culturales con capacidad y autonomía que responde a los retos del desarrollo regional sostenible; cuenta con recursos para cofinanciar proyectos y cumple sus funciones con responsabilidad, compromiso ético-social y tolerancia como fundamento de la construcción permanente de confianza y credibilidad.

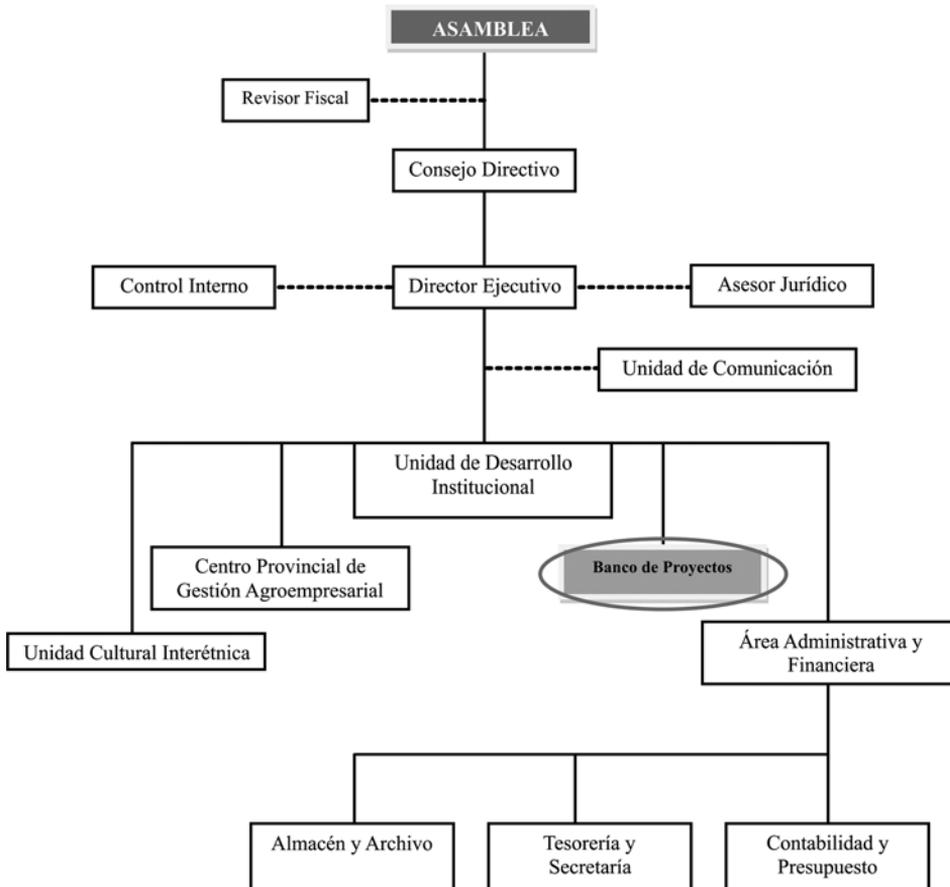
3.2.3. Estructura administrativa

AMUNORCA cuenta con la siguiente estructura (Gráfico 19):

Se resalta el área denominada banco de proyectos por ser ahí donde se condensa la estrategia denominada AMUNORCA Internacional que apoya los procesos de internacionalización de la región y de la cual se profundizará más adelante.

Gráfico 19

ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DE AMUNORCA



Fuente: Elaboración propia.

- *Asamblea General*

Es la máxima autoridad de la asociación integrada por 12 municipios representados por sus alcaldes o delegados, 2 representantes por cada una de las organizaciones de afrodescendientes e indígenas, 4 concejales uno por cada micro región, 1 representante por cada una de las organizaciones del sector empresarial, micro-empresarial, salud, educación, mujeres, movimiento campesino y comisión técnica para un total de 27;

- *Consejo Directivo*

Compuesto por 5 alcaldes y 4 miembros elegidos por la asamblea general;

- *Unidad Cultural Interétnica*

Integrada por líderes y lideresas de organizaciones Campesinas, Mestizas, Afronortecaucanas e Indígenas especialmente UOAFROC y ACIN-CXAB WALA KIWE;

- *Unidad Centro Provincial de Gestión Agroempresarial*

Integrada por las UMATAS Municipales, organizaciones de Productores Campesinos y Empresas de Asistencia Técnica Directa Rural;

- *Unidad de Desarrollo Institucional*

Desarrolla acciones de mejoramiento de Finanzas y Rentas Municipales, Servicios Públicos, Infraestructura Vial y Conectividad;

- *Unidad de Banco de Proyectos Regionales*

Integrada por Secretarías de Planeación Municipal, Planes de Vida de las Comunidades Indígenas y Planes de Desarrollo de Comunidades Afronortecaucanas, y

- *Unidad Administrativa y Financiera*

Integrada por las secciones de Contabilidad y Presupuesto; Tesorería, Almacén y Archivo.

3.2.4. Socios Estratégicos y Entidades Reguladoras

Cuadro 10

SOCIOS ESTRATÉGICOS Y ENTIDADES REGULADORAS DE AMUNORCA

SOCIOS ESTRATÉGICOS		ENTIDADES REGULADORAS
Nivel Nacional	Nivel Internacional	
Suárez.	GTZ Alemania.	Contraloría General de la República.
Buenos Aires.	IKV PAX CHRISTI Holanda.	Contraloría Departamental del Cauca.
Santander de Quilichao.	USAID.	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.
Caldono.	ARD Colombia.	
Jambaló .	PSO Holanda, Alianza por la Paz.	
Toribio.	NUFFIC Holanda.	
Caloto.	Comisión de Ciudades y Gobiernos Locales (CGLU), con sede en Holanda.	
Villa Rica.		
Puerto Tejada.		
Padilla.		
Corinto.		
Miranda.		
Gobernación del Departamento del Cauca.		
Presidencia de la República.		
Federación Colombiana de Municipios.		

Fuente: Elaboración propia.

3.2.5. Agenda Regional

Con el objetivo de reconocer y potenciar el desarrollo de la región teniendo como base la diversidad, se construyó un documento denominado *Agenda Regional* la cual compila planes existentes y orienta líneas de acción estratégicas que respondan a los intereses de los grupos sociales, políticos, empresariales y gubernamentales de la región.

Esta labor implica pensar la región a largo plazo, identificar y reconocer, a partir de características étnicas, culturales, geográficas, económicas y políticas

los grupos sociales, definir sus roles y fortalecerlos alrededor de intereses colectivos, reconociendo puntos comunes para avanzar hacia un modelo de desarrollo humanista y pluricultural que convoque la voluntad política de los gobernantes, incorpore un sistema educativo coherente con el desarrollo de la región y recree la historia, saberes y espacios de encuentro interétnicos, que permitan construir códigos de identidad y lenguajes de unidad.

La agenda regional nortecaucana, en tanto plan de acción concertado con los distintos actores, es el instrumento a través del cual, se pretende coordinar, orientar y negociar el desarrollo regional en los próximos quince años. Su formulación es producto de un intenso proceso de concertación en el que participaron, en 51 reuniones de trabajo, 509 organizaciones y 1854 personas, representantes de comunidades indígenas, afrodescendientes y organizaciones públicas, privadas y empresariales, quienes tuvieron oportunidad de intercambiar distintas visiones de desarrollo, exponer las propias consignadas en los planes, analizar factores externos e internos que afectan la región y definir, en el marco de los planes y políticas del gobierno nacional y departamental, líneas de acción estratégicas.

3.2.6. AMUNORCA Internacional – Proyectos actuales

Es la estrategia de AMUNORCA para la ejecución de la Agenda Regional Nortecaucana para el Desarrollo social Sostenible. Está adscrita a la Asociación y depende de la dirección ejecutiva de la entidad.

Sigue los principios rectores del Sistema Nacional de Cooperación Internacional (SNCI) en Colombia. Se ubica como la instancia subregional o provincial de apoyo a la gestión de cooperación internacional para los municipios asociados, gremios de la producción y organizaciones sociales, así mismo hace parte del Sistema Departamental de Cooperación.

Hay que destacar de este esfuerzo el hecho que por ser una región con serios problemas económicos, sociales y políticos, durante muchos años se había dejado de lado la posibilidad de iniciar acciones de internacionalización. Desde el año 2004 se asume el reto desde AMUNORCA de organizar e institucionalizar el tema internacional dentro de la gestión del desarrollo regional ya que se identificó que la Región Nortecaucana no contaba con una instancia especializada que coordinara y promoviera los procesos de cooperación ya iniciados aislados y desarticulados por diversos actores sociales, para ello se destinaron recursos con el fin de contar con recurso humano capacitado para que orientara esta intención logrando identificar falencias así como documentar e iniciar procesos en la materia.

De acuerdo con una presentación de lo que es AMUNORCA Internacional facilitada por la asociación en la visita realizada por el equipo de investigación se observan los siguientes aspectos:

- Se ha identificado como un obstáculo el escaso manejo de las Relaciones Internacionales, lo cual se refleja en una limitada capacidad de construir y mantener sólidas y permanentes relaciones de C.I., y
- Han sido limitados los procesos que permitan a alcaldes, concejales, organizaciones sociales, fortalecer el intercambio de experiencias y la cooperación descentralizada identificando actores y mecanismos alternativos de cooperación bilateral.

Así, AMUNORCA-INTERNACIONAL articulada al Sistema Nacional de Cooperación Internacional y a la Federación Colombiana de Municipios, se convierte en la dependencia al servicio de la región, encargada y especializada de liderar, coordinar, promover y facilitar las relaciones y acciones de Cooperación y Relaciones Internacionales en la Región Nortecaucana.

Esta estrategia pone a disposición de los municipios asociados información en materia de acción internacional de interés para la región:

- Publicación del Boletín de Cooperación Nortecaucano;
- Seguimiento y registro de las acciones regionales de Cooperación Internacional;
- Apoyo en la identificación de fuentes de cooperación apropiadas y sus respectivas áreas de interés que apoyen procesos de desarrollo en la Región;
- Favorecimiento de la presencia de los actores regionales de desarrollo en los principales escenarios de la Cooperación Internacional;
- Asesoramiento y acompañamiento de los actores regionales en la identificación, formulación, y ejecución de acciones y proyectos de Cooperación Internacional, y
- Servir como interlocutor y enlace articulador entre los actores regionales y los socios de la Cooperación.

Dentro de las actividades más importantes realizadas por AMUNORCA destacan las siguientes:

- Desde el 2004 se iniciaron relaciones formales de Cooperación Internacional;
- Se han administrado y ejecutado proyectos junto a otros actores locales (municipios, personerías, organizaciones sociales) y ha logrado destinar algunos recursos para cofinanciar dichas acciones;

- Hasta el año 2007 AMUNORCA ha participado en proyectos de Cooperación Internacional que en total ascienden a poco más de \$1.000'000.000 de pesos. (2004-2007a);
- Ha iniciado relaciones de internacionalización de la Región con homólogos como CGLU, COMURES y Acuerdos Hermanamiento con el Municipio de Tecoluca (El Sal.), y Hannover (Ale.), y
- AMUNORCA ha desarrollado acciones de Cooperación Internacional en el eje temático “DESARROLLO LOCAL” con los resultados concretos en la Región Nortecaucana en estos componentes:

Gráfico 20

COMPONENTES DE LA COOPERACIÓN EN AMUNORCA.



Fuente: Elaboración propia.

- AMUNORCA ha logrado asesorar y acompañar la formulación, seguimiento y evaluación participativa de planes, programas y proyectos donde se gestiona el desarrollo de los municipios y la región.

3.3. Municipio de Caldon

El municipio de Caldon a través de su Plan de Desarrollo “*Participación para el Desarrollo, Diversidad para la Convivencia*” promueve Relaciones Internacionales amplias, dinámicas y sostenibles, con el fin de que éstas

contribuyan al cumplimiento de las metas de desarrollo establecidas en el mismo. Se considera que ésta es una opción para el mejoramiento de las condiciones de vida en los territorios y por ende se pretende que este municipio sea líder en el ámbito nacional e internacional. La orientación que se le ha dado al municipio se encuentra plasmada en su Misión.

Promover, fortalecer y consolidar procesos y relaciones de solidaridad, cooperación e inserción internacional coordinada y sostenible del Municipio de Caldon, como un aporte fundamental hacia el cumplimiento de la VISIÓN y metas previstas en el Plan de Desarrollo Municipal vigente, con el apoyo y acompañamiento de la cooperación internacional oficial, descentralizada y los socios estratégicos del Municipio.

La participación es un elemento fundamental para cada una de las acciones que se desarrollan dentro del municipio, se resalta el hecho que haya sido la comunidad quien estableció y determinó el tema de internacionalización dentro de su actual Plan de Desarrollo, siguiendo así a los principios orientadores tal y como se menciona en la Agenda de Acción Internacional de Caldon (2010): “**Participación y Decisión Colectiva:** Caldon ha consolidado en los últimos años procesos muy novedosos de participación colectiva, donde la comunidad junto con el equipo de gobierno toman decisiones conjuntamente”; es importante destacar que ésta no es una población homogénea por cuanto se compone de campesinos mestizos, indígenas y afrodescendientes, dando continuidad al segundo principio orientador en el que se menciona el “**Respeto por la diversidad étnica y cultural:** Los aportes de la cooperación tienen que articularse con el concepto de desarrollo que tienen estos diferentes grupos de personas con el fin de no obstaculizar los procesos y dinámicas propias de las comunidades”, todo esto hace que el proceso participativo sea aún más interesante, ya que la diversidad cultural logra reunirse y contemplarse en un sólo documento que pretende ser incluyente con el fin de alcanzar la convivencia que tanta falta le hace a esta región, pudiendo contribuir en el desarrollo de su tercer principio que consiste en el “**Enfoque de demanda y no de oferta:** Fundamentado en la identificación de los ejes estratégicos reseñados en el Plan de Desarrollo de Caldon”.

Se observa que la iniciativa del proceso de Internacionalización dentro del municipio de Caldon ha sido promovida desde el gobierno local, su alcaldesa ha impulsado el desarrollo del mismo, demostrando que la voluntad política es fundamental para la consolidación del mismo; todo esto ha generado un clima adecuado para la consolidación de una serie de acciones que permiten

que hoy día este municipio sea considerado como uno de los más avanzados en la materia.

Se distinguen algunas actividades que se realizan en torno a la internacionalización dentro del municipio:

1. Formación;
2. Visitas e Intercambio, y
3. Convocatoria/Proyectos.

Adicionalmente y como parte de este proceso el grupo encargado de la internacionalización del municipio ha desarrollado cuatro estrategias con el fin de poder consolidar una política pública sobre el tema, pretendiendo así institucionalizarlo. A continuación se referencian estas estrategias, las cuales a su vez se convierten en un conjunto de pasos para llegar a la misma:

1. **Comunicaciones:** Manejo de la información con el fin de poder mostrar aspectos diferentes a los que se aprecian a diario en diversos medios de comunicación. Para este fin se ha diseñado un sitio propio en Internet con un dominio provisional que es Caldono.info, actualmente están trabajando en la obtención del dominio Caldono.gov.co que será manejado desde el municipio. Esta herramienta día a día se hace más indispensable por cuanto el trabajo realizado en el municipio resulta interesante para diversos actores, quienes preguntan al conocer sobre este proceso ¿y en donde consigo más información?, es lógico que el traslado hasta el municipio es difícil y por esto la importancia del mismo. Se resalta que esto es costoso y que requiere de personal que esté atento a dicha herramienta, ya que la actualización y respuesta a los usuarios es fundamental para el proceso.
2. **Articulación Local:** El contexto, la diversidad étnica y cultural ocasiona que esta estrategia permita unificar fuerzas, en el municipio existen múltiples organizaciones entre ellas se encuentra la Asociación de Cabildos de Caldono que agrupa seis Resguardos indígenas NASAS, los cuales sobresalen por su organización y logros, esto les ha permitido acceder a un gran número de organizaciones que les suministran su apoyo en diferentes aspectos, lo mismo ocurre con la Asociación de Campesinos. En general, en muchas ocasiones son las organizaciones externas las que acuden a ofrecer sus servicios, ocasionando así que se quiera y pretenda establecer que la Internacionalización no es individual sino un proceso que se logra en conjunto, pues es para todos.

3. **Mejoramiento de las capacidades locales:** Considerado éste como el elemento central de la estrategia, pues según los funcionarios permite que el proceso no muera. Lo que se hizo fue formar a los diferentes actores involucrados que están dentro del territorio en temas de formulación de proyectos y de cooperación, con el fin de que sean ellos mismos los que generen los proyectos, teniendo en cuenta la baja capacidad (personal dedicado exclusivamente a este fin) que tiene la administración municipal para atender los requerimientos de todas las organizaciones y población en general. Alrededor de este punto se cuentan hoy en día con varias acciones positivas, ya que se logró capacitar a varios sectores de la población no sólo en los temas mencionados anteriormente sino también en temas específicos y de interés para algunos segmentos de la población.
4. **Formulación y Gestión Nacional e Internacional de Proyectos:** Se establece como última estrategia con el fin de que a lo largo del proceso las personas involucradas hayan podido adquirir niveles que les permitan formular proyectos de una manera acertada y consciente de sus necesidades. Para este punto se cuenta con la ayuda del grupo Asesor para los temas internacionales, creado con el fin de articular conocimientos y contactos que sirvan al proceso de internacionalización, básicamente consiste en compartir las fuentes de cooperación con las que tienen o han tenido alguna relación, siguiendo así con el objetivo de la administración municipal de realizar procesos participativos e incluyentes, para lo cual es esencial aunar esfuerzos y conocimientos.

En el municipio se trabajan las siguientes modalidades de internacionalización:

1. Cooperación Internacional promovida desde Acción Social;
2. Cooperación Descentralizada impulsada desde el interior del municipio, se han gestionado hermanamientos, y
3. Redes se ha venido fortaleciendo la vinculación a redes nacionales e internacionales.

Finalmente y en conjunto con las estrategias sean dispuestos tres niveles de resultados, los cuales son:

1. **Políticos y de Posicionamiento:** Su objetivo básicamente es posicionar el proceso de Caldon a nivel regional nacional e internacional, a través de una fuerte estrategia de comunicaciones, difusión e información sobre el municipio. Para esto se establecieron una serie de acciones

- entre las que se cuentan: Participación en espacios de gestión nacional e internacional, Visitas a Bogotá con aliados identificados, diálogo y comunicación permanente con aliados existentes y nuevos, aval de acción social al proceso de internacionalización, aval de la FCM como municipio constructor de paz, Premio Expoinnovación 2009, Premio Mujeres de Éxito, participación en la red de cooperación (uim), mapa de cooperación Internacional de Caldoño, entre otras;
2. **Técnicos:** Su objetivo consiste en implementar y formular propuestas concretas que permitan complementar y articular acciones con el Plan de Desarrollo vigente y el Plan de Vida de las comunidades indígenas e implementar acciones de mejoramiento de capacidades entre las organizaciones campesinas y Cabildos Indígenas (Agenda de Acción Internacional de Caldoño, 2010). Las acciones que se establecieron fueron: Formulación de propuestas técnica y financieramente viables, identificación de aliados sensibles y cercanos a estos procesos y seguimiento, y
 3. **Transferencia de Experiencias:** Su objetivo consiste en empoderar a las comunidades campesinas e indígenas del Municipio de forma que se apropien de la experiencia y garanticen su sostenibilidad, difundir buenas prácticas del Municipio de Caldoño para posicionar también el proceso frente a la imagen negativa y de estigmatización. Las acciones consisten básicamente en compartir la experiencia en los espacios que se posibiliten, para lo cual se han desarrollado encuentros y presentaciones con: Asociación de Cabildos Shakiñan (Nariño), Municipio de Medio Baudó (chocó), Universidad del Quindío (foro resistencia), Universidad del Rosario (Bogotá) Encuentro de Experiencias de Paz (Bogotá), IV Encuentro UIM (México), evento Evaluación Londres-Cartagena.

Los actores de la administración local establecieron las siguientes dificultades y debilidades para el correcto desarrollo del tema, éstas son:

1. El Gobierno Nacional considera que las Relaciones Internacionales son asuntos exclusivos de éste;
2. Dificultad para dar a conocer a nivel nacional e internacional la experiencia con potenciales aliados;
3. Limitadas capacidades de gestión internacional desde la provincia. (Centralización de la cooperación), y
4. Limitaciones presupuestales para un Municipio (6ª Categoría) para abordar técnicamente las gestiones de cooperación internacional.

3.4. Internacionalización en los planes de desarrollo

3.4.1. Plan Departamental de Desarrollo 2.008-2.011 “Arriba el Cauca”

Este plan propone articular las acciones de desarrollo asumidas por distintos actores presentes en el territorio del Cauca, para consolidar a 2011 resultados de acciones conjuntas y mayor equilibrio en la consecución del crecimiento económico, el desarrollo social y la sostenibilidad ambiental, elementos que hacen del documento la herramienta imprescindible para el control de la gestión pública. Se guía por los principios de la participación y la inclusión, y se conforma por tres dimensiones a saber, gobernabilidad, crecimiento económico sostenible y desarrollo social, y administración interna y modernización.

La internacionalización es abordada desde la segunda dimensión como parte de la agenda interna del desarrollo productivo. Dentro de los elementos que deben articularse con los municipios, la nación y las regiones, destaca respecto de éstas la Comisión Regional de Competitividad y las Agencias de Desarrollo Local (ADEL).

El plan de inversiones es detallado e incluso dispone del POAI ejecutado en 2009, documentos que se citan en seguida haciendo énfasis en los elementos de la internacionalización. Aclaremos de paso que la revisión del plan de desarrollo muestra la internacionalización como un factor del crecimiento económico (p. 26), y alude a sus elementos y distintas configuraciones: marketing territorial, cooperación internacional, y participación en redes internacionales de ciudades.

De esa manera es posible ubicar dichos elementos en la dimensión de crecimiento económico y desarrollo social, dentro de las tres dimensiones que lo conforman, con asignaciones según lo contenido en el Cuadro 10. Así las cosas, el total del presupuesto de recursos propios para la dimensión de desarrollo económico y social apropia el 84% de los recursos totales para el periodo de gobierno 2008-2011. Un 6.8% corresponde a la dimensión de gobernabilidad y un 8.9% para la modernización de la administración, completándose el total de recursos propios.

Antes de iniciar el análisis vertical del presupuesto disponible para crecimiento y desarrollo, vale anotar que la proporción de los recursos propios frente al total ejecutado es de 1 a 50, debido a las partidas obtenidas por

cofinanciación de la nación y por cooperación internacional, que en conjunto ascienden a \$3.1 billones de pesos (*sic*) (Cuadro 2).

Acercas del marketing territorial se establece el proyecto “Turismo Marca Región”, en 2009, con una ejecución de \$35 millones en actividades de fomento, y \$525 millones en la construcción de un centro de convenciones; infraestructura vial por 500 millones para maquinaria y equipo, con cofinanciación adicional para obras por \$3500 millones del total de \$5264 millones dispuestos para obras, y \$1700 millones para estudios; estudios de promoción para zonas francas para el departamento por \$26 millones del total asignado para estudios de preinversión, que en asuntos de competitividad es de \$1726 millones. Además \$250 millones de cofinanciación para el desarrollo turístico, distribuidos en 20% para promoción turística del Cauca, 40% para competitividad, turismo y conectividad energética, y 40% para fomento de actividades de turismo y artesanías. La distribución general de los recursos propios destinados para el crecimiento económico y el desarrollo social del Cauca para el periodo 2008-2011 se resume en el Cuadro 11.

Cuadro 11

CONSOLIDADO POR DIMENSIONES. PLAN DE DESARROLLO DEL CAUCA

(MILLONES DE PESOS COLOMBIANOS)

PROGRAMAS	2008	2009	2010	2011	TOTAL
GOBERNABILIDAD	0	1.200	1.400	1.600	4.200
CRECIMIENTO ECONÓMICO Y DESARROLLO SOCIAL	664	17.023	17.753	17.582	53.022
ADMINISTRACIÓN INTERNA Y MODERNIZACIÓN	436,3	1.750	1.690	1.730	5.606,3
TOTAL	1.100,3	19.973	20.843	20.912	62.828,3

Fuente: Plan de Desarrollo 2008-2011 “Arriba el Cauca”.

Cuadro 12

CONSOLIDADO TOTAL DE INVERSIONES. PLAN DE DESARROLLO DEL CAUCA

FUENTES DE RECURSOS	VALOR (MILLONES)
RECURSOS PROPIOS	62,828.3
RECURSOS OTRAS FUENTES	3,136,927.4
TOTAL	3,199,755.7

Fuente: Plan de Desarrollo 2008-2011 “Arriba el Cauca”.

Es un hecho que la cooperación internacional recibida se dirige a distintos programas dentro del sector crecimiento económico y desarrollo social. Ahora bien, el plan de desarrollo sólo incluye algunos programas con cooperación asegurada, de modo que la gestión por los recursos fue trabajo posterior a la concepción del plan.

Estos recursos asegurados ascienden a \$3850 millones de pesos, distribuidos en red vial \$600 millones de pesos, para el Programa Cauca sin Hambre \$330 millones de pesos, y para el sector cultura \$920 millones de pesos; en el primer caso a través de la Unión Europea, y en los siguientes por otros recursos de cooperación internacional.

Los recursos de cofinanciación tienen las siguientes destinaciones: para cadenas productivas y seguridad alimentaria \$8450 millones; adecuación y construcción de planteles educativos \$4054 millones de pesos entre cofinanciación y cooperación internacional; \$827 millones de pesos para la estrategia JUNTOS, red para la superación de la pobreza extrema, estrategia de coordinación del orden nacional para mejorar las condiciones de las familias en situación de pobreza extrema.

Cuadro 13

INVERSIONES EN CRECIMIENTO ECONÓMICO Y DESARROLLO SOCIAL. PLAN DE DESARROLLO DEL CAUCA

PROGRAMAS	2008	2009	2010	2011	TOTAL
Agenda Interna	0	450	300	300	1050
Ciencia y Tecnología	0	200	0	200	400
Sector Agropecuario	50	3.400	3.550	3.600	10.600
Sector Minero	0	200	200	200	600
Conectividad Vial	70	3.000	3.303	2.900	9.273
Conectividad Energética	100	1.000	1.500	1.500	4.100
Eje Social	0	2.127	1.880	1.620	5.627
Salud	183	195	206	218	802
Cultura	61	701	714	744	2.220
Cauca sin Hambre	200	500	800	1.000	2.500
Educación	0	5.300	5.300	5.300	15.900
TOTAL	664	17.073	17.753	17.582	53.072

Fuente: Plan de Desarrollo 2008-2011 “Arriba el Cauca”.

3.4.2. Plan de Desarrollo “Participación para el desarrollo, diversidad para la convivencia”. Caldono, Cauca, 2008-2011

Este plan se rige por los principios de participación y decisión colectiva, diversidad para la convivencia, unidad en la defensa de los derechos. Desarrollados en tres ejes estratégicos: territorio, agua y diversidad de vida; familia; participación, comunidad, convivencia y derechos humanos. El municipio de Caldono alberga el 96% de sus habitantes en el área rural, y 4% en áreas urbanas. Su territorio está conformado por 86 veredas, 4 cabeceras de corregimiento y 6 resguardos indígenas, y se ubica sobre la cordillera occidental, al oriente del departamento del Cauca. El plan, aunque no cita de manera explícita el proceso de la internacionalización, contempla el Programa “Posicionamiento y Articulación para la Trascendencia Local”, que expresa la importancia de la participación del municipio en la ADEL de la montaña Caucana, integrada además por los municipios de Páez, Inzá, Jambaló y Toribio.

Esta ADEL ha contribuido a fortalecer las seis cadenas productivas relevantes en estos municipios, café con 90.000 Hc., fique con 45.000 Hc., caña panelera con 5.600 Hc., carnes con 6.000 Hc., frutales con 550 Hc., y ecoturismo, que no registra extensión territorial dispuesta a su actividad. Caldono aparece como uno de los gestores del proyecto, y se propone dos metas respecto de las actividades de la ADEL, “Consolidar el proceso de municipios de la montaña y la ADEL, proponer y consolidar un mecanismo jurídico y organizativo para el tema de agua” de un lado, y en segundo lugar “posicionarse regionalmente en el tema de planeación participativa” (p. 118). Sin duda estamos ante una concepción alternativa del desarrollo económico, influenciada por la situación ambiental del agua, que de concretarse en el propósito de retomar la propiedad pública municipal del área de ronda de las cuencas, 20 metros a cada orilla dice el plan, abarcaría un 35% del territorio del municipio. Ahora falta constatar cual es el tratamiento que las cadenas mencionadas proporcionarían al recurso agua durante sus procesos agroindustriales.

Sobre el particular de la cooperación internacional se propone mejorar en un 20% los recursos de financiación del plan provenientes de ésta, cuya meta es “financiar al menos 4 proyectos importantes de cooperación internacional” (p. 115). Las áreas de acción de dichos proyectos, sus montos de inversión y periodos de ejecución no son expresadas en el plan; tampoco se menciona si hay cooperación vigente o presupuesto disponible para cooperación. En cambio un elemento significativo para el desarrollo del municipio son las vías de comunicación y acceso, cuya red es muy extensa y difícilmente puede cubrirse el mantenimiento y adecuación de las mismas con recursos públicos, en cambio ha sido atendida, en lo posible, por mingas que realizan labores de mantenimientos a los caminos, que en general no se encuentran pavimentados. Esta red vial contribuye a la consolidación del proceso de la ADEL, y presenta la ventaja de conectarse a pocos kilómetros con la carretera Panamericana, cuyo carácter es regional-global.

3.5. Entrevistas

Se entrevistó a Heider Tovar Lobo, Director Ejecutivo de AMUNORCA y Ángela Carrasco Directora de Proyectos de la misma y a Fernando Nivia, Asesor de la Alcaldía de Caldon, Especialista en Cooperación al Desarrollo; aquí se presenta un resumen de algunos aspectos de las mismas.

Cuadro 14

RESUMEN ENTREVISTAS

Preguntas/ Entrevista	¿Qué es la internaciona- lización?	¿Qué importancia tiene la Internacio- nalización?	¿Está preparado el municipio?	¿Existe una dependencia encargada?
AMUNORCA	Es una oportunidad.	Muy Importante.		Oficina de Cooperación Internacional- AMUNORCA INTERNA- CIONAL.
CALDONO	Es una oportunidad.	Muy importante.	Se está preparando.	Un asesor que coordina el tema
ADEL CASA DEL AGUA	Es una oportunidad.	Importante.		

Fuente: Elaboración propia.

CAPÍTULO 5

SISTEMATIZACIÓN Y ANÁLISIS DE VARIABLES DE ESTUDIO

CAPÍTULO 5

SISTEMATIZACIÓN Y ANÁLISIS DE VARIABLES DE ESTUDIO

Siguiendo el esquema definido en el punto 2.5 de la metodología, a continuación se realizará el análisis de cada categoría y cada una de sus variables.

1. CATEGORÍA: INTERNACIONALIZACIÓN TERRITORIAL

Como se ha venido indicando en capítulos anteriores, la internacionalización territorial puede entenderse como la integración de la dimensión internacional en la gestión del desarrollo local, de acuerdo con ello, el papel de los gobiernos locales alcanza un interesante protagonismo al lograr incidir y participar de decisiones que van más allá de las fronteras nacionales como respuesta a los desafíos que el escenario internacional le impone al escenario local.

1.1. Variable: Cooperación Internacional

En materia de cooperación internacional se identifica desde el marco teórico que dentro de esta modalidad caben las actividades en gestión de proyectos así como los hermanamientos, a partir de estos elementos se observará la dinámica de cada uno de los casos seleccionados recogiendo tanto las acciones como las visiones de la temática.

1.1.1. Caso Caldas

Frente a esta variable el Departamento de Caldas cuenta con un Sistema de Cooperación Internacional que articula toda la actividad en la materia, para ello se cuenta con el Plan de Cooperación Internacional de Caldas que define unas líneas específicas que orientan las iniciativas de cooperación tanto en la demanda como en la oferta con el fin de alinear una clara visión del territorio y de esta forma apuntar que las gestiones que por esta vía se realicen, efectivamente le apunten a las necesidades de desarrollo del territorio. Actualmente Caldas tiene 36 proyectos de cooperación internacional que se están desarrollando en los diferentes municipios del departamento donde los principales actores cooperantes con los cuales mantienen activa relación son: *Young Americas Business Trust*, PNUD, GTZ, JICA, UNFPA, OEA, RIPPET, Unión Europea, entre otros.

En materia de hermanamientos, si bien los diferentes actores entrevistados señalan su importancia, se observa que no hay actividad en esta materia ya que tanto en la observación directa realizada, las entrevistas y los documentos no relacionan hermanamientos activos.

El comportamiento de la variable cooperación internacional para este caso luego de analizar la evidencia indica que tiene un desarrollo alto dentro del proceso de internacionalización del territorio mostrando un serio rezago de la modalidad hermanamientos y una importante actividad en materia de gestión y desarrollo de proyectos de cooperación internacional.

1.1.2. Caso Santander

El Departamento de Santander tiene una actividad altamente dinámica en materia de cooperación internacional y al igual que en el caso de Caldas, han diseñado un Sistema de Cooperación internacional que canaliza las acciones en esta materia. Además del acompañamiento que el departamento ofrece a través del sistema y de la oficina de cooperación internacional de la gobernación, las ADEL juegan un importante papel ya que también acompañan en la gestión de proyectos de cooperación internacional, dicha dinámica se ve reflejada en el alto número de proyectos de cooperación que se encuentran en ejecución en los diferentes municipios del departamento alcanzando una cifra de 115 proyectos donde los principales actores cooperantes son: USAID, ACNUR, JICA, AECI, Unión Europea, entre otros.

La cifra mostrada contrastada con las entrevistas realizadas evidencia un alto desarrollo de esta variable aun cuando en el tema de hermanamientos no se evidencia desarrollo rezagando esta figura a un plano secundario dentro del proceso de internacionalización iniciado por el departamento.

1.1.3. Caso Caldon

Caldono como municipio de sexta categoría es un caso de especial interés ya que muestra una gran actividad en materia de cooperación internacional logrando importantes resultados. Dicha gestión es fruto de la manifiesta necesidad que las comunidades del municipio evidenciaron a través del plan de desarrollo municipal y a partir del cual se comprendió la importancia de gestionar recursos vía cooperación convirtiéndose ello en un mandato a cumplir por la administración municipal. Su visión de la cooperación internacional trasciende la vía de la demanda generando acciones de oferta en

la cooperación que han impulsado procesos de intercambio de experiencias y acompañamiento a contrapartes nacionales e internacionales, así como el énfasis en la formación de capacidades para la cooperación y en cooperación internacional, visión esta que genera capacidades internas fortaleciendo procesos internos que incidan en el contexto internacional. A partir de toda esta dinámica Caldoño crea una estrategia de internacionalización municipal a través de la cual organiza su acción internacional y de la cual parte la oferta y demanda de cooperación internacional. Actualmente Caldoño cuenta con 7 proyectos en ejecución y los actores cooperantes con los que tiene activa relación son: Municipios por la Paz (ikv pc), III Laboratorio de Paz (UE), Agencia Asturiana de Cooperación, Universidad de Lleida, Embajadas Israel, Japón, Llamamiento de Ginebra, Ayuda en Acción (Corpotunia), Médicos sin Fronteras, Unstraw-Procasur, San Antonio la Ilsa (México), Fundación Mujeres de Éxito.

De acuerdo con el trabajo de campo realizado y la documentación revisada, se evidencia un alto desarrollo de la variable en materia de desarrollo de proyectos de cooperación internacional y bajo desarrollo con respecto a hermanamientos.

SÍNTESIS DE LA VARIABLE: Es de resaltar que en los tres casos hay un fuerte compromiso por parte de las institucionalidad en cabeza tanto de las gobernaciones (Caldas, Santander) como de la Alcaldía de Caldoño, lo cual otorga legitimidad al proceso y le permite alinearse con las prioridades de gobierno y la visión de territorio del gobierno de turno, este compromiso se ve reflejado en la formación de sistemas de cooperación y planes de cooperación que plasman de manera clara las prioridades y necesidades del territorio con el fin de canalizar los recursos y esfuerzos en esos aspectos estratégicos.

Por otro lado es evidente que si bien en los tres casos estudiados hay un alto desarrollo de la variable, al profundizar en el análisis no hay una división claramente visible entre lo que se realiza en materia de cooperación descentralizada y las gestiones enfocadas en la cooperación tradicional, lo cual no implica que no haya un avance notorio y satisfactorio en la materia sino que, por el contrario, con una visión precisa de las necesidades y prioridades del territorio y una estrategia claramente definida se pueden iniciar acciones exitosas por medio de vías tradicionales y muy criticadas más aún cuando la vía de la cooperación descentralizada es un campo donde todavía queda mucho por explorar pero que no excluye las acciones en materia de cooperación internacional.

1.2. Variable: Marketing Territorial

Esta modalidad es de gran importancia en todo proceso de internacionalización ya que tal como se indica en el marco teórico, el marketing territorial permite y obliga a su vez, pensar a los diferentes actores en función del territorio, conociendo capacidades y potencialidades y definiendo elementos que los diferencien y hagan sobresalir de los demás bajo un contexto altamente competitivo y homogenizante.

En este sentido se logra constatar con el trabajo de campo realizado que si bien el marketing territorial tiene un trasfondo fuertemente económico no se centra exclusivamente en esto, sino que es un elemento de vital importancia para comprender y reconocer el territorio y a partir de ello lograr desde cualquier enfoque (político, económico, social, ambiental) marcar diferencia en todo tipo de escenarios y generar recordación en el contexto internacional. El desarrollo de esta variable se verifica observando la existencia o no de un plan de marketing territorial y de acciones que promocionen una marca del territorio.

1.2.1. Caso Caldas

Caldas como departamento no cuenta con un documento donde se plasme un plan de marketing territorial, sin embargo se evidencia con documentación entregada por los actores entrevistados en la salida de campo que se han realizado esfuerzos por fortalecer una visión y marca de territorio para lo cual han realizado avances en la identificación de ventajas competitivas para invertir en el departamento. Así mismo, el plan de desarrollo de la ciudad de Manizales habla explícitamente de marketing territorial para la ciudad lo cual muestra actividad en torno a la variable con un desarrollo medio-bajo de la misma en tanto no se evidencia un plan como tal que permita hacer seguimiento a la actividad de la variable.

1.2.2. Caso Santander

El departamento de Santander tiene una muy dinámica actividad en torno a esta variable, de hecho, en las entrevistas a los actores es la modalidad a la que le otorgan más importancia en el proceso de internacionalización, evidencia de ello es la existencia del plan de marketing territorial para Santander donde se plasma toda la estrategia en la materia, dicho plan tiene un enfoque prioritariamente económico acorde con la vocación productiva del territorio. Así mismo, en las provincias de Vélez y la región metropolitana donde tienen

acción las ADEL en Santander han realizados actividades de promoción del territorio articulados a la marca de Santander, actualmente Bucaramanga está construyendo su plan de *city marketing* y tanto Bucaramanga como ciudad capital y los municipios asociados en las ADEL realizan constantemente actividades de promoción del territorio y la marca de región. Todo lo anterior, evidencia un alto desarrollo de la variable en el proceso de internacionalización de Santander.

1.2.3. Caso Caldoño

Caldoño no muestra evidencia de tener un plan de marketing territorial, sin embargo en el marco de la dinámica misma que ha determinado el proceso de internacionalización del municipio se evidencia una clara visión del territorio que se promociona en el contexto internacional, dicha visión del territorio tiene un enfoque claramente político por las condiciones mismas del municipio, si bien no hay existencia de un plan de marketing ni existe una marca territorial, el plan de internacionalización municipal muestra claramente la forma en que se quieren mostrar ante sus contrapartes lo cual puede verse como una forma de promoción del territorio infiriendo de esto un que en el caso de Caldoño hay una desarrollo medio de la variable analizada.

SÍNTESIS DE LA VARIABLE: El comportamiento de la variable estudiada en los tres casos evidencia que no se puede clasificar la actividad de marketing territorial como puramente económica, lo cual no desconoce que es a esto a lo que primordialmente se le apunta a la hora de definir y promocionar una marca territorial. En el caso de municipios pequeños como Caldoño que no tienen músculo financiero pueden y deben construir una marca del territorio que los diferencie en las demás dimensiones del desarrollo. El comportamiento de la variable luego de revisados los tres casos indica que alcanza un comportamiento medio dado que los estudios de caso y las entrevistas realizadas indican la presencia de acciones propias de esta modalidad que no se encuentran necesariamente ligadas a la existencia de un plan de marketing o una marca territorial.

1.3. Variable: Redes

El análisis de redes para esta investigación se hace partiendo de la naturaleza de los actores involucrados en los procesos de Internacionalización que fueron tomados y estudiados en el trabajo de campo, siguiendo la clasificación que se encuentra en el marco teórico se tendrán en cuenta: las *redes subnacionales* (las acciones de agentes se desarrollan en el plano local o regional, incluyen

a gobiernos no centrales y actores no gubernamentales que mantengan vínculos horizontales entre sí dentro de este nivel). Las *redes transnacionales* (constituidas por actores sociales no gubernamentales de países distintos vinculados en organizaciones para la consecución de objetivos fijados en común, buscan llamar la atención de gobiernos nacionales o de instituciones internacionales sobre asuntos específicos, como pueden ser asuntos de índole comercial, medioambientales o de defensa de los derechos humanos). Las *redes gubernamentales* (integradas por agentes oficiales que pretenden influir particularmente sobre el liderazgo político y orientación económica de los Estados Nacionales).

1.3.1. Caso Caldas

Por las características del actor analizado –Gobernación de Caldas– en este estudio de caso y la estructura de la herramienta sobre la que se trabaja el tema de internacionalización –SCIC–, se reconocen redes del tipo subnacionales como la Red de Emprendimiento de Caldas y el mismo SCIC. De tipo trasnacional se encuentra la Red Social de América Latina y el Caribe.

Haciendo énfasis en una de las redes mencionadas la del SCIC uno de los servicios que se ofrece es el de gestión desde donde se pueden generar enlaces para la consolidación de redes en el departamento, con el fin de que estas contribuyan a la cooperación internacional y descentralizada y al desarrollo de su territorio.

Según lo observado en el trabajo de campo para los municipios partícipes dentro del proceso el tema de la participación en redes es fundamental para la consolidación de un proceso de internacionalización y de desarrollo local (ver entrevistas a gestores) y el sistema diseñado por la Gobernación de Caldas ha permitido jalonar este proceso, es importante destacar que el apoyo que se ofrece por parte de esta herramienta se orienta a la consecución de Cooperación en especial de la Internacional, sin que esto indique que se busca sólo la obtención de recursos financieros. Con el proceso desarrollado se ha querido generar conciencia en cada uno de los actores locales sobre qué tipo de recursos se pueden obtener a partir de esta modalidad.

Teniendo en cuenta que uno de los gestores que hacen parte del SCIC es la Alcaldía de Manizales se hace pertinente mencionar que este municipio en especial pertenece a dos redes de tipo trasnacional conocidas como ICLEI y FLACMA, siendo esto el reflejo de la importancia que tiene para éste el uso de esta modalidad.

1.3.2. Caso Santander

En el departamento de Santander se trabajaron dos actores –ADEL y Gobernación de Santander–, se distingue dentro del primer actor un trabajo desde la ADEL Metropolitana y la ADEL de Vélez, las cuales, a su vez, hacen parte de una red de tipo subnacional conocida como ADELCO, en donde se agrupan las Agencias de Desarrollo Local y las Agencias de Desarrollo Económico Local y todos aquellos instrumentos de desarrollo presentes en nuestro país, esto con el fin de fortalecer las acciones en los territorios en que hace presencia (ver entrevistas).

De manera individual la ADEL Vélez hace parte de redes transnacionales como la Red internacional de turismo sostenible y la Red internacional de desarrollo local. Se observa que la ADEL Metropolitana no mantiene vínculo con ninguna red internacional.

En cuanto al segundo actor la Gobernación de Santander no se encontró una relación directa con alguna red en específico, sin embargo se identifica a este actor como un apoyo importante en el proceso que tienen otros actores, ejemplo la ADEL, para su participación en red.

1.3.3 Caso Caldon

Se hizo un estudio de caso en el municipio de Caldon (Cauca) y en la Asociación de Municipios del Norte del Cauca, encontrando que AMUNORCA desde su labor hace parte de un tipo de red transnacional conocida como Ciudades y Gobiernos Locales Unidos –CGLU–, la cual le otorga la oportunidad de relacionarse con gobiernos locales de todo el mundo, fortalecer los miembros y a su vez permite aumentar las posibilidades de acceder a la cooperación de aquellos municipios del Norte del Cauca que hacen parte de ésta.

Caldon como municipio está vinculado a redes de tipo transnacional denominadas Red Iberoamericana de Cooperación Internacional (UIM) y Red Italiana Colombia Vive. Este municipio a través de su representante legal –Alcaldesa– hace parte de una red de tipo gubernamental reconocido como la Red de Alcaldesas por la Democracia y la Paz, la cual se consolida como un proyecto desarrollado para fortalecer la gestión de las Mujeres en el campo Público.

SÍNTESIS DE LA VARIABLE: Se observa una combinación en las modalidades de Cooperación y Redes, haciendo que cada una de éstas se conviertan en un

sustento para poder dar continuidad al proceso de Internacionalización en las entidades territoriales. Así mismo, se concluye que aún es baja la participación en redes de las entidades territoriales analizadas, sin embargo se nota un mayor trabajo en la participación de redes transnacionales, siendo relevante el caso de Caldono con respecto a la vinculación a este tipo de redes, en cuanto las redes subnacionales tienen presencia en dichas entidades, sin embargo no es amplia la participación. Las redes gubernamentales han sido desarrolladas sólo en el caso de Caldono.

2. CATEGORÍA: DESARROLLO TERRITORIAL

Es pertinente dimensionar la consecución del desarrollo de las entidades territoriales colombianas, con el objeto de facilitar un acercamiento al fenómeno cotidiano tal y como se vive en cada municipio, departamento, o región subnacional. Las dimensiones del desarrollo asumidas, en términos conceptuales para efectos de esta investigación, como variables del desarrollo territorial, desagregan esta categoría de trabajo en unidades precisas, que serán analizadas a continuación de manera independiente, y transversal a los tres estudios de caso realizados, en su momento, los departamentos de Caldas y Santander, y el municipio de Caldono, miembro de la Asociación de municipios del norte del departamento del Cauca –AMUNORCA–.

El criterio que rige el análisis abordado recoge las coincidencias, contrastes, cuestiones excepcionales, y demás características presentes en relación a las entidades territoriales que fueron estudiadas, en la perspectiva del desarrollo, bajo la lupa de la internacionalización y todas las oportunidades y restricciones que esto conlleva, en el marco de las modalidades de internacionalización antes descritas. Las variables abordadas son cuatro. En primer lugar fueron analizados los elementos de orden político-institucional; luego aquellos concernientes al sistema económico; tercero, las particularidades de la vida socio-cultural con sus propósitos perseguidos; por último, y como dimensión de reciente interés en el ámbito del desarrollo, los elementos aludidos al medio ambiente.

2.1. Variable: Político-Institucional

En esta materia destacaron las decisiones tendientes a generar nuevos espacios institucionales favorables al desarrollo e internacionalización de las entidades territoriales. De una parte, sucede que ciertos temas, a medida que suscitan mayor interés en la agenda política, conducen a la necesidad de tal atención,

que los mecanismos institucionales convencionales se hacen insuficientes, y en consecuencia surge la exigibilidad de un organismo especializado en el tratamiento de la misma; en el caso de la internacionalización, como se constata con el análisis realizado, la cristalización de este cambio institucional no es del todo unívoco. Desde el otro extremo, la existencia institucional cotidiana se expresa con precisión si observamos la inmensa cantidad de decisiones políticas inherentes a la práctica de la administración pública. Ambas interpretaciones son válidas en contextos determinados, y como resultado, la distancia que las separa constituye el sentido extenso del elemento político institucional, que se presenta a continuación siguiendo la lógica ejecutiva del proceso de investigación antes descrito. Este proceso inicia con el trabajo de campo realizado sobre el Sistema de Cooperación Internacional –SCI– del departamento de Caldas, sigue con el estudio de la estrategia de desarrollo e internacionalización desplegada como “AMUNORCA internacional”, en especial las acciones planeadas e implementadas del municipio de Caldonó, que aparece como pionero regional en el tema.

2.1.1. Caso Caldas

El SCI es una iniciativa de la Gobernación de Caldas con miras a su desarrollo territorial, y en ese sentido se articula a una perspectiva regional del “Eje cafetero”, que incluye a los departamentos de Quindío y Risaralda. Pero las acciones realizadas hacia la internacionalización se inscriben únicamente en el territorio caldense (como el taller realizado sobre internacionalización municipal, que recibió al equipo de investigación como actor activo), de modo que Manizales, como capital del departamento, juega un papel crucial en la consolidación de la Cooperación Internacional –CI–. Este sistema guía sus operaciones con apoyo en las herramientas de gestión del P-H-V-A, para el caso general de la acción administrativa, y otras diez útiles al ejercicio de la de la planeación sobre internacionalización, facilitadas éstas últimas por la Federación nacional de municipios. En el plano político de la democracia directa, aparece ésta junto a la participación ciudadana como una sola línea de acción del SCI, encarnada en la práctica por los Gestores municipales de cooperación, denominados hoy Gestores de integración, cuya función radica en reunir las inquietudes o los proyectos de entidades públicas y privadas, fijados en la cooperación internacional e inscritos a nivel municipal. De manera complementaria, la situación representativa de la democracia se expresa en la voluntad política de los gobiernos territoriales para conformar y poner en marcha el SCI: 9 de los 27 municipios que conforman Caldas aceptaron la iniciativa y gestaron su existencia.

El hecho que el SCI promueva la participación en los programas de Acción Social de la Presidencia de la República, y simultáneamente articule los planes y proyectos sobre internacionalización propuestos por las entidades territoriales vinculadas, es indicativo de la pervivencia entre los mecanismos tradicionales de la diplomacia centralizada y las acciones desarrolladas en el marco de la paradiplomacia, emprendidas por los gobiernos subnacionales desde época reciente. Por su parte, el departamento establece un Comité de CI de Caldas, encargado de establecer las oportunidades apropiadas para la estrategia departamental de CI, dentro del mencionado programa de Acción Social, tanto en cooperación para ejecutar de manera centralizada o descentralizada. Nótese acá que promover el territorio al mercado, mediante la financiación internacional, no se reduce únicamente a dinero, también a cooperación la educación, o relacionada con intercambios culturales.

No obstante, destaca el énfasis en la actividad económica, al constatar que el propósito del marketing territorial es un interés central de los planes de desarrollo de Manizales y Caldas, de manera explícita y detallada en el primer caso, y en forma implícita el segundo, bajo el influjo de la tradicional vocación cafetera y la emergente vocación turística, enmarcada en la región del eje cafetero. El *city marketing* de Manizales congrega acciones de orden informativo entre la ciudadanía, los empresarios, los visitantes y el funcionariado público, sobre las expectativas del desarrollo productivo con miras a exportaciones, aunado al elemento turístico. El vínculo que une los actores sugerentes del sistema, compromete el desarrollo de manera literal en el caso de la gobernación y de la Cámara de Comercio de Manizales, a través de la secretaría departamental de Desarrollo Económico y la Unidad de Desarrollo Regional de la Cámara de Comercio; mientras que la Alcaldía de Manizales lo hace mediante la Unidad de Cooperación y Comercio, adscrita a la Secretaría de Competitividad y Fomento Empresarial.

2.1.2. Caso Santander

En el caso de Santander, el plan de desarrollo incluye un programa de Administración pública al alcance de todos, como elemento de gobierno, y se fija a su vez la meta de aumentar la participación en las exportaciones del país –exactamente del 1.3% al 2%–, como propósito administrativo de la economía departamental. En conjunto, el proceso de internacionalización para toda Santander se dirige desde Bucaramanga –capital de departamento–, a través de la Agencia para el Desarrollo Local –ADEL– metropolitana. La internacionalización es tema a cargo de las secretarías de Desarrollo y Planeación, a través de sus grupos de desarrollo, y de cooperación internacional

y nacional, respectivamente. Si bien el material de las entrevistas recoge la afirmación que, con el fin de facilitar el trabajo horizontal entre las secretarías, la de planeación contiene también un grupo de desarrollo, queda claro con el Gráfico 13 (p. 24 del cap. Casos) que esto no es cierto. Aquí es pertinente aclarar que en todo caso, el organigrama de la gobernación presenta sólo los niveles de secretarías y grupos, mediados por un coordinador de grupo, lo que lo conduce a una institución organizada con propósitos dinámicos, sin mayores jerarquías.

La Alcaldía de Bucaramanga concibe en su Plan de Desarrollo 2008-2011 un Triángulo Integrador Operativo –TIO– de la internacionalización, esquema que revela la infranqueable posición de carácter económico perseguida en este caso: el triángulo relaciona un Centro Internacional metropolitano de negocios, zonas de distritos industriales, y las zonas francas. Este esquema se encuentra apoyado en el Instituto Municipal de Empleo y Fomento Empresarial de Bucaramanga (IMEBÚ), cuya creación es anterior a la expectativa de una internacionalización planeada. Además de la ADEL metropolitana de Bucaramanga, Santander cuenta con la ADEL de la hoya del río Suárez (que incluye algunos municipios de Boyacá), la cual congrega a 20 de los 30 municipios de la cuenca aludida, y tiene su sede principal en el municipio de Vélez, considerada a nivel nacional e internacional como la mejor del país, por ser pionera en el asunto del desarrollo económico apoyado en la internacionalización. Frente a la centralidad en Vélez existe una alternativa, y es que si un municipio de los asociados quiere crear una oficina en su localidad puede hacerlo, pero con sus propios recursos presupuestales.

El Plan de Desarrollo de Vélez no alude explícitamente a la internacionalización, sin embargo menciona la importancia de la cooperación internacional en su gestión. Y en su momento, la visión del plan de desarrollo planteado para la ADEL a 2015, asegura que “la región será un emporio agroindustrial, protector del patrimonio cultural y ambiental, y promotor del eje turístico cultural y ambiental”, propósito que se acerca más a la consideración del desarrollo endógeno que a su correspondiente objetivo de internacionalización, abarcando de forma generosa el carácter multidimensional del desarrollo aquí entendido. El esquema departamental se cierra con el fortalecimiento de la ciudad portuaria de Barrancabermeja, situada a orillas del río Magdalena, que busca fortalecerse mediante la modernización del terminal portuario y la construcción de una zona franca. Todas las obras presupuestadas quedarán conectadas por vías físicas y virtuales para maximizar la dinámica competitiva.

2.1.3. Caso Caldon

En Caldon se realizó el primer trabajo estructurado en torno a la internacionalización, vía cooperación internacional, el cual surge fruto de las iniciativas de AMUNORCA, que existía desde 2006 con su plan a 2019, y lo que se hizo fue crear posteriormente un programa de cooperación internacional, que organizara el tema de la internacionalización. Organizado el tema, se mantiene su implementación bajo la cooperación de ONADA (cooperador USAID), mediante un programa de fortalecimiento institucional, otorgado a través de Acción Social. A pesar que se han logrado proyectos regionales para AMUNORCA, con USAID, PNUD, y hasta la controvertida captadora ilegal de dinero DMG, lo que constituye a la sazón resultados de cooperación ejecutados de manera descentralizada, es un hecho que la acción de la Comisión, se ciño demasiado en esta primera etapa a las indicaciones y programas dirigidos por Acción Social, con sede en Bogotá.

El trabajo principal de AMUNORCA consiste en el mejoramiento de la plataforma informática de los municipios, el fortalecimiento de las veedurías ciudadanas, y la implementación de presupuestos participativo. Su estructura consta del Consejo Directivo, que apoya la gestión del director ejecutivo; la asamblea, conformada por las trece alcaldías y catorce representantes de las diferentes organizaciones sociales presentes en la región. La existencia de un plan de desarrollo –denominado “Agenda Regional”– con miras entre a 2019, concibe el gobierno en línea no para internacionalizar, sino para actualizar la información pertinente al desarrollo endógeno. Esta Agenda se estructura sobre la concreción de Indicadores de acumulado en gobernabilidad, productividad y competitividad, con todo el detalle consecuente al análisis regional municipio por municipio. Es importante mencionar que durante el proceso inicial de implementación de los objetivos de AMUNORCA internacional se dictan dos diplomados, sobre cooperación internacional en 2007 y sobre gestión de proyectos en 2008.

Hay una idea coincidente a los tres estudios realizados, y es el planteamiento de estrategias para el desarrollo endógeno, arraigadas en la gestión de proyectos para el desarrollo. Los objetivos últimos de ese desarrollo varían de un caso a otro. En primer lugar, el trabajo mancomunado con la dirección de Cooperación de la Agencia de Acción Social de la Presidencia de la República es muy incidente para Caldas y AMUNORCA; así, las funciones del Comité de CI de Caldas y de la Comisión regional de competitividad de AMUNORCA, en la práctica, están encaminadas a la articulación de los proyectos locales con las oportunidades surgidas de los mecanismos tradicionales de cooperación

centralizada, sin embargo tienen enfoques estructurales distintos, volcado exclusivamente a la cooperación en el caso Caldense, y en procura de mayor competitividad en el caso norte caucano. La diferencia de porque en un caso es Comité y en el otro Comisión, se explica no por la función que cumple este órgano, sino por la organización que lo conforma, la autonomía administrativa de la Gobernación frente a la tensión política de la asociación de municipios.

Con un carácter altamente especializado se concibe el SCI, organismo que constituye espacio excepcional respecto de los otros estudios realizados. En segundo lugar la existencia de Agencias de Desarrollo Local –ADEL– es un propósito reiterado por Santander y Caldono, ausente en el SCI de Caldas. Éstas cumplen funciones de coordinación entre las distintas actividades productivas de una localidad o región determinadas, de modo que pueden existir dos Agencias en una misma región, si fuera el caso, tal como sucede en AMUNORCA y el departamento de Santander. Según sea el grado de avance institucional en el tema de la gestión para el desarrollo e internacionalización, se pudo apreciar que corresponde su atención a las áreas de planeación y de desarrollo, y que su rango de acción exige la participación de actores públicos y privados, nacionales e internacionales. En este sentido hay que destacar la gestión de las ADEL de Vélez y de Caldono, la primera como pionera nacional, que logró constituirse con el apoyo de dos gobernaciones y veinte alcaldías, en un espacio geográfico interesante para la articulación de la acción regional, como es el de la cuenca del río Suárez; y Caldono por ser el primer municipio norte caucano en develar la internacionalización como una oportunidad de gestión para el desarrollo. Hecha claridad sobre los aspectos concernientes al desarrollo político institucional con miras a la internacionalización, respecto de los estudios realizados, se presenta a continuación el análisis correspondiente al elemento económico.

2.2. Variable: Económica

2.2.1. Caso Caldas

En la economía caldense, los sectores llamados a jalonar su desarrollo son el turismo y el café. El primero, como alternativa explorada y fortalecida desde hace algunos años, y el segundo como renglón histórico de las exportaciones de la región, que como ya fue señalado, es compartida con los departamentos de Quindío y Risaralda. Juntos persiguen la consolidación de una marca regional. Dentro del SCI la competitividad aparece como una línea de acción, cuyo objetivo es que la economía “deberá articularse con las oportunidades que brindan los procesos de nacionalización e internacionalización en lo que

hace referencia a la colocación de sus productos en los mercados externos” (p. 25).

La marca regional tiene su par a nivel del municipio de Manizales, donde se concibe de manera transversal el City Marketing, con el objeto de integrar los distintos actores, en otras palabras, configurar el Marketing desde la localidad, el residente, el visitante, y los agentes de gobierno. En breve, la competitividad reúne la vocación agropecuaria tradicional junto a la actividad turística, mientras el marketing se funda en la actividad turística con miras a la promoción y consolidación general de su aparato productivo bajo esquemas más competitivos.

El departamento de Santander ha construido su estrategia de internacionalización en torno al desarrollo de procesos competitivos para su economía, enfocado en fortalecer actividades de corte exportador. En este sentido, como línea estratégica de la Secretaría de Transporte e Infraestructura, “Internacionalización de la economía santandereana”, que estima la consecución final de la estrategia mediante la articulación de los *clústers*, como “Apoyo en plataformas logísticas y puertos multimodales” y “Apoyo a la zona franca del área metropolitana”. Por otra parte, y a modo de complemento, la línea estratégica “Santander empresa formal para todos”, explica el propósito del marketing territorial en la perspectiva de articular el desarrollo económico y la generación de empleo como elemento de equidad.

2.2.2. Caso Santander

La ADEL metropolitana de Bucaramanga, y la ADEL de la hoya del río Suárez, tienen estructuras similares pero objetivos específicos diferentes. Ambas reúnen como asociados a organizaciones públicas, privadas y de la sociedad civil; y comparten también la promoción del turismo. Pero en el caso de Bucaramanga, el énfasis se encuentra en la infraestructura para la competitividad, representada en la Zona franca metropolitana, el Centro Internacional Metropolitano de Negocios –CIME–, y los distritos industriales, articulados mediante el Triángulo Integrador Operativo –TIO–, inscrito éste dentro del programa “Internacionalización de Bucaramanga en la economía mundial”. En Bucaramanga se han realizado macro ruedas de negocios, donde los renglones destacados son la marroquinería y la fabricación de prendas de vestir, especialmente para consumo infantil. Y en Barrancabermeja, además del puerto multimodal, se espera la construcción de otra zona franca de beneficio para el departamento.

Por su parte, la ADEL de Vélez busca fortalecer la actividad de producción de panela y bocadillo, siguiendo esquemas agroindustriales que articulen cadenas de producción o *clúster*, según sea el caso particular. El objetivo es crecer en la organización de las cadenas productivas de bocadillo y de panela, que hasta cierto punto del proceso siguen el mismo rumbo. Comienza con los productores de guayaba y panela, pasa por la fabricación del bocadillo en sus distintas presentaciones, y termina con la exportación de bocadillo,

La producción de Santander se consume prácticamente en el país, aunque es la cuarta economía respecto del PIB nacional, apenas participa con el 1.5% de las exportaciones nacionales, ubicándose en la posición 12 del ranking exportador. Las entrevistas realizadas en la gobernación permiten establecer que antes se exportaba oro, y que en época reciente se vendía carne a Venezuela y se exportaban huevos a Latinoamérica; las dos primeras actividades prácticamente han desaparecido, pero el negocio de producción de huevos se ha expandido, llegando incluso a comprar empresas del sector en Ecuador y Bolivia. La idea global consiste en disminuir la dependencia geográfica de comercio exterior, limitada naturalmente al comercio con Venezuela, y buscar nuevos rumbos planetarios, valiéndose de la salida por Barrancabermeja hacia el Caribe, siguiendo el río Magdalena. Alternativa que encarna así mismo un reto inmenso respecto de la altísima competitividad internacional de precios.

2.2.3. Caso Caldon

La situación económica de Caldon es bastante particular, sus renglones de producción agropecuaria contribuyen al abastecimiento de los centros urbanos de la región y el país, a pesar incluso del pésimo estado de las vías de transporte y las limitaciones técnicas para la telecomunicación. Y en la expectativa turística no tiene objetivos, debido tanto a las condiciones de conectividad antes aludidas, como a la situación de orden público vivida por años en la región, y que los medios de comunicación masiva se han encargado de publicitar, erradamente, casi como realidad absoluta de la localidad. Este plan articula el crecimiento económico y el desarrollo social, mejorar el estado de las vías de comunicación aparece como el paso más importante hacia la competitividad, lo mismo que reducir la dependencia económica frente a la producción de caña de azúcar, atendiendo a que el segundo renglón, la producción de café, tampoco constituye una alternativa viable para el municipio, como sí sucede en el caso de la productividad departamental. Para lograrlo es necesario mejorar la potabilidad del agua, y aumentar los niveles de producción de alimentos para el consumo local; la consecuencia: mejorar la seguridad alimentaria frente al avance de los cultivos ilícitos.

Se tiene pues una perspectiva unificada de la gestión del desarrollo e internacionalización de las entidades territoriales colombianas, en materia de desarrollo económico, en la medida que se establecen estrategias para el fortalecimiento de la competitividad local y regional; la diferencia radica en el grado de concentración de los esfuerzos en esta materia. En esta medida es posible indicar, según los estudios realizados, que el mayor esfuerzo en materia de competitividad es el emprendido por la gobernación de Santander, cuyo plan de gobierno 2008-2011 “Santander incluyente” fue galardonado con el premio al mejor plan de desarrollo de las entidades territoriales del Departamento Nacional de Planeación –DNP–, en la categoría de planes de desarrollo departamentales, por encontrar que el proceso de concertación que le dio origen corresponde plenamente con el título presentado.

Luego se ubica el SCI de Caldas, incluido en el plan de desarrollo “Para hacer de Caldas nuestra mejor empresa”, que respecto al desarrollo e internacionalización se estructura con elementos tendientes a la competitividad, haciendo eco de su título, pero reserva también consideraciones respecto a intercambios de tipo educativo y cultural, disminuyendo así la intensidad de la relación entre la internacionalización y la competitividad. Por último, en el caso de Caldon, aunque su centro poblado se encuentra a pocos kilómetros de la carretera Panamericana, el estado general de sus vías y la infraestructura productiva han mantenido un relativo aislamiento de la población respecto del país, y en esa medida no posee grandes proyectos de producción para exportaciones, ni es un destino turístico recurrente o por explotar. No mientras permanezca en el aislamiento, y emerger de una situación así exige la participación incondicional de toda la sociedad, tal y como sugiere el título del Plan de Desarrollo de Caldon “Participación para el desarrollo, diversidad para la convivencia”.

2.3. Variable: Social-Cultural

Antes de presentar los resultados del análisis realizado sobre esta variable, es necesario aclarar que el estudio aquí procesado gira en torno a la gestión para el desarrollo e internacionalización de las entidades territoriales, y en consecuencia no abarca el análisis profundo de los planes de desarrollo, sino únicamente aquellos que ligan la internacionalización –en las modalidades ya explicadas– y el desarrollo, principalmente en su caracterización endógena. De este modo aparece la perspectiva del desarrollo interior con propósitos de alcance internacional.

2.3.1. Caso Caldas

Dentro del área social del Plan de Desarrollo de Caldas se concibe el Programa “Gestión de procesos de formación y divulgación de la cultura de Caldas y su internacionalización”, dentro del cual se precisa el Subprograma “Identificar y generar procesos de promoción de la cultura del Departamento a nivel Nacional e Internacional” con el objeto de promocionar la oferta culinaria, artística, e industrial del departamento.

El fortalecimiento del capital humano y social, y la superación de la pobreza, son dos líneas de acción de la C.I. que se fortalecen mutuamente en la consecución de los objetivos propuestos en materia de desarrollo social cultural. En particular, la ciudad de Manizales busca desarrollar las tecnologías de la información y la comunicación, a nivel de su sistema educativo, con el enfoque de bilingüismo, lo que constituye en sí un plan ambicioso.

2.3.2. Caso Santander

Este objetivo también es perseguido por Santander, pero según lo propuesto, con el objeto de capacitar a todos los jóvenes del departamento en un plazo medio de diez años. Hay que decir que en materia social o cultural el plan de desarrollo no hace relación a programas o proyectos en la línea de la internacionalización. No obstante, se sabe que tradicionalmente los municipios pequeños, con poblaciones indígenas que mantienen su fabricación ancestral de artesanías, han conseguido cooperación internacional, principalmente de fuentes europeas, con el objeto de mitigar su pobreza, en la perspectiva del desarrollo. En cuanto al municipio de Vélez, sobresale su propuesta de turismo cultural, ya que vincula un proyecto productivo –el turismo– con la realidad social cultural del departamento; según lo manifestado en la entrevista a la ADEL, el impulso del *marketing* es su gente: donde hay un veleño está orgulloso de su región, actitud que constituye la mejor promoción para conseguir este tipo de turismo cultural.

2.3.3. Caso Caldon

La Agenda Regional de AMUNORCA, reúne en esta materia, desde los elementos multiétnicos presentes en el departamento, hasta la promoción artística y cultural de los jóvenes a través de actividades extracurriculares, identidad, artesanías, y promoción de estos elementos en el mercado internacional. En concreto se propone mantener la cobertura en educación básica que tiene un nivel considerable, y elevar los niveles de cobertura en salud,

siguiendo la estrategia de la cooperación internacional. Dado que la estrategia de AMUNORCA internacional es posterior a la constitución de la asociación, se asume como transversal a la agenda que ya existía, es necesario mencionar que ésta se articula mediante la composición de “Acumulados sectoriales”, de los cuales es pertinente mencionar en esta sección el acumulado social, que integra todo lo cultural, la salud y la educación. Y concluir mencionando que existe un plan cultural regional, para los trece municipios asociados.

Antes de abordar la última variable estudiada sobre la categoría del desarrollo territorial, la variable ambiental, es preciso señalar que en temas de carácter social cultural es bastante regular el acceso de los territorios a recursos de cooperación internacional, principalmente de los municipios más pequeños y con mayores problemáticas en este sentido. No por ello es mecanismo soslayado en la gestión de los territorios mejor equipados, como el caso de Manizales, que realizó el proceso de modernización de su Secretaría de Educación a través de un convenio para cooperación y asistencia técnica, con el Ministerio de Educación Nacional y el Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina y el Caribe –CELAR–.

2.4. Variable: Ambiental

Todos los planes de desarrollo de las entidades estudiadas contienen un acápite dedicado a los asuntos ambientales. No obstante, al indagar sobre la importancia de la internacionalización para el desarrollo, poco manifestaron los funcionarios abordados sobre dicha problemática.

2.4.1. Caso Caldas

Se menciona en el plan de Caldas la reforestación, conservación y manejo de los bosques, además el fortalecimiento de proyectos productivos sostenibles, tanto para el abastecimiento de agua potable como la disposición residual de aguas. Incluso en el plan de Manizales se menciona como elemento dentro de los artículos que desarrollan el *city marketing* del gobierno local.

2.4.2. Caso Santander

El Plan de Desarrollo para Santander incluye el programa “Agua, patrimonio natural y ambiente sano para los santandereanos”, que se fortalece en cierta medida con el propósito fijado en fortalecer la actividad del ecoturismo, en la modalidad de turismo extremo. También la línea de acción “Ruta turística para Colombia y el mundo”, con el enfoque del eco-turismo, idea

contemplada igualmente por el plan de Vélez bajo la denominación de “Eje turístico Ambiental y cultural”, en busca de la conservación y protección medioambiental. El municipio de San Gil fue por años destino turístico ideal para los santandereanos, pero hoy en día surge la necesidad de mejorar y ampliar la capacidad hotelera, con todo y que se han construido varios nuevos. El lugar con mayor turismo es Bucaramanga, y en particular allí necesitamos que todos los trabajadores del parque Chicamocha sean bilingües, para convertirlo en destino turístico internacional.

2.4.3. Caso Caldon

Para Caldon, sobre el medio ambiente se crea la estrategia de desarrollo sostenible, que asume el tema como objeto de tratados internacionales. Retomando un enfoque general, la Agenda Regional de AMUNORCA contiene dentro de su acumulado ambiental el tratamiento y disposición final de residuos sólidos y líquidos; asimismo organizar las cuencas hidrográficas, formulando los planes de ordenamiento y manejo donde haya lugar. También estima la recuperación de los espacios públicos de los centros poblados.

El medio ambiente es una de las líneas de acción del SCI, y algunas de las administraciones municipales, como la de San José o Belalcázar, manifestaron que los temas de medio ambiente deben incluirse en las agendas de medio ambiente. La misma inquietud permanece impresa en el curso del desarrollo de Caldon, pero con una connotación diametralmente distinta: debido a que el 90% de la población es indígena, y el conflicto está en que ellos consideran que no tienen tierras suficientes, mientras los mestizos creen que los indígenas tienen las mejores tierras, y que no debería dárseles más. AMUNORCA se vincula con cada una de las secretarías de Agricultura de los municipios para este propósito.

Es notoria la ausencia de programas ambientales estructurados bajo el influjo de la internacionalización, aun cuando en términos generales se establezcan pautas para la gestión del desarrollo ambiental. Además, las pocas alusiones relacionadas a la gestión del desarrollo e internacionalización de estas entidades territoriales, tienen una inspiración fundada en la consecución de los objetivos de la competitividad económica, más que en la sostenibilidad ambiental.

3. ANÁLISIS DE LAS ENTREVISTAS

A continuación se presenta un análisis de las entrevistas realizadas en cada uno de los casos. La transcripción de cada una de las entrevistas se encuentra

en los anexos del trabajo. Aquí se realizará una presentación global de los resultados de las entrevistas por cada pregunta y para cada uno de los tres casos del trabajo de campo (Caldas, Santander y Caldon). Al final de cada pregunta se realiza una conclusión o síntesis de lo encontrado en el conjunto de los casos.

Pregunta 1. ¿Qué opinión tiene Ud. acerca de la internacionalización de los gobiernos territoriales: una oportunidad o una amenaza?

En Caldas como ya se indicó al presentar el caso, hay una tendencia de parte de los entrevistados (7 promotores o gestores locales de cooperación, un funcionario departamental, una profesional de la Cámara de Comercio) a concebir la internacionalización como una oportunidad para la proyección y la inserción local en el contexto global.

En Santander los entrevistados (dos funcionarios de la Gobernación, dos de la ADEL Metropolitana y uno de la ADEL de Vélez) coincidieron en señalar que ésta es una oportunidad para el desarrollo de Santander en la medida que permite diversificar mercados, potencializar recursos y generar proyección internacional del territorio.

Por lo que toca al caso de Caldon, los dos entrevistados (representantes de: municipio de Caldoso y AMUNORCA) coinciden en señalar la internacionalización como una oportunidad para los municipios, en especial para obtener recursos de la cooperación internacional.

En conclusión, casi por unanimidad los entrevistados consideran la internacionalización como una OPORTUNIDAD para los gobiernos territoriales. Se puede decir que en los casos estudiados existe una positiva expectativa sobre el fenómeno y ninguna o escasa referencia a concebirla como una amenaza o aspecto negativo.

Pregunta 2. ¿Qué sabe acerca de la internacionalización?

En Caldas, los delegados identifican la internacionalización con un proceso de intercambio económico, cultural y político que se desarrolla en el contexto de la globalización. La idea es la promoción e inserción de los municipios utilizando las ventajas competitivas/comparativas de los mismos, ofertando e integrando el territorio. En dos de los municipios (Pensilvania y Belalcázar) la internacionalización se relacionó directamente con el desarrollo local o territorial.

En Santander, la internacionalización es entendida principalmente como un proceso que se concreta en proyectos muy relacionados con estrategias de marketing territorial, cadenas productivas y exportaciones tales como la zona franca, las ferias y macro ruedas de negocios. También se señaló su importancia para crear identidad regional.

En caso de los municipios del Norte de Cauca, la internacionalización se concibe más como la posibilidad de canalizar y obtener recursos a nivel internacional mediante la gestión y posicionamiento de los municipios. En este sentido, conjuga estrategias de cooperación internacional y de visibilización a través de programas como “gobierno en línea” y otros medios de comunicación.

En conclusión, lo que se observa en los tres casos es la coincidencia acerca de que la internacionalización es un proceso que implica inserción o posicionamiento de los entes territoriales fuera del contexto nacional y que dicha inserción trae ventajas y oportunidades para el desarrollo de los territorios; lo anterior es consecuente con lo encontrado en la primera pregunta ya analizada. Además, se coincide en que dicho proceso depende de las iniciativas y de la gestión desde las entidades territoriales, es decir es una responsabilidad que se activa en los territorios y cuyo éxito depende de esa circunstancia. De otra parte, hay diferencia en cuanto a lo que se espera de la internacionalización, pues para algunos consiste en obtener recursos de cooperación y en otros casos se busca atraer capitales inversionistas y fomentar exportaciones.

Pregunta 3. En una escala de 1 a 5, valore la importancia que tiene la internacionalización para su región, departamento o municipio, dentro de las prioridades de los gobiernos territoriales.

En Caldas, la internacionalización es considerada entre medianamente y poco importante dentro de las prioridades de los gobiernos locales (55.5%). Esto parece ser adecuado con el hecho que en el caso de Caldas, el proceso de internacionalización apenas está empezando y ha sido baja su participación dentro de las agendas municipales. Dicha valoración cambia para los funcionarios del departamento y la Cámara de Comercio pues la catalogan entre importante y muy importante dentro de la agenda de prioridades respectivas; en general se obtienen un (44.4%).

En Santander todos los actores entrevistados (tanto departamentales como municipales) coinciden en resaltar que ésta es muy importante para el departamento y Bucaramanga, y en el caso de los municipios lo sea menos. Se destaca la figura particular de las ADEL, donde se concentran gran parte

de las iniciativas de internacionalización de Santander que muestran una gran importancia del tema.

En Caldon y AMUNORCA, los dos entrevistados también señalaron que la internacionalización es muy importante dentro de las prioridades de las organizaciones para las que trabajan.

1. Nada importante:
2. Poco importante: 1.
3. Medianamente importante: 4.
4. Importante: 2.
5. Muy importante: 8.

Los resultados globales de 15 personas que respondieron esta pregunta son las siguientes: Muy importante, es decir con calificación de 5 puntos, el 53%; Medianamente importante (3 puntos) 27%; importante 13% (4 puntos) y poco importante (1): 7%.

En general, la internacionalización parece menos importante en las agendas y prioridades de los municipios que en los departamentos. Esto parece tener relación con el escaso conocimiento sobre el tema que se tiene a nivel municipal y además, a la baja capacidad de los gobiernos municipales para enfrentar por sí solos un proceso internacionalista; sin embargo se presentan excepciones como en Cauca donde la situación es al contrario, pues allí los municipios del norte han privilegiado el tema en mayor medida que el departamento.

Pregunta 4. ¿Cómo podría la internacionalización ayudar al desarrollo de los territorios?

En Caldas, los entrevistados señalan que la internacionalización permite potenciar los recursos propios del territorio, mostrar las fortalezas, ofertar y dar a conocer el territorio. En últimas, permite proyectar las entidades territoriales a futuro mediante un proceso autónomo y propio que acaba con el paternalismo y así, desarrollar las comunidades.

En Santander piensan que ayuda para que los territorios sean reconocidos por sus ventajas competitivas y de esta manera atraer inversiones, turistas y generar empleo, protección ambiental e identidad regional, entre otros; todo ello, se traduce en mejoras a la calidad de vida y crecimiento de la economía.

En los municipios del Norte de Cauca, la internacionalización se asocia permanentemente con el desarrollo pues permite la canalización y obtención

de recursos internacionales que son importantes para desarrollar proyectos y programas que benefician a las comunidades del municipio y la región. Además se la considera una herramienta complementaria de planificación y gestión para el desarrollo de los municipios, siempre y cuando se encuentre inserto en las políticas locales

En conclusión, la relación entre internacionalización y desarrollo es fuerte en los tres casos. Existe una asociación positiva entre internacionalización y desarrollo municipal o departamental; es decir, se espera que las acciones de inserción territorial y de obtención de recursos del exterior repercutan en el mejoramiento de las condiciones de vida de las respectivas poblaciones. Un dato adicional que se infiere de las entrevistas, es que la internacionalización territorial favorece no solamente el desarrollo en general, sino el desarrollo que se genera a partir del propio territorio; es decir, se fomenta el desarrollo local o regional, en la medida que dichas acciones internacionales potencian los recursos locales, generan capacidades y obligan a la propia gestión desde los territorios.

Pregunta 5. ¿De las siguientes modalidades de internacionalización, cuáles considera más adecuadas o pertinentes para el desarrollo local?

- Cooperación (tradicional/descentralizada).
- Marketing Territorial.
- Integración.
- REDES.

En el caso de Caldas, los entrevistados de la Gobernación y la Cámara de Comercio, manifestaron que todas las modalidades eran bienvenidas; los delegados de municipios señalan modalidades de la internacionalización como por ejemplo, el establecimiento de redes, marketing territorial, hermanamientos, la integración, el bilingüismo y el desarrollo de las TIC's. En fin, en Caldas, no parecen tener muy claro el tema.

En Santander en cambio, hay claridad acerca que la modalidad más adecuada es el marketing territorial, seguida de la cooperación internacional, y en alguna medida la participación en redes.

Para el caso de Caldon se coincide en que es la cooperación internacional (tanto la tradicional como la descentralizada), la más importante, luego se menciona a la participación en redes; también se utilizan estrategias de posicionamiento y mejora de la imagen de la región y de los municipios que

de alguna manera corresponden a la modalidad de marketing territorial (sin ser necesariamente comerciales).

En resumen, las modalidades de internacionalización más utilizadas en los tres casos son en su orden: Cooperación internacional, marketing territorial y establecimiento de redes. El hecho que sea la cooperación internacional la más utilizada, puede obedecer a que allí se obtienen recursos concretos del exterior de un manera más real y a corto plazo que las demás modalidades, que como en el caso del establecimiento de redes, es más incierto y poco claro; también hay que considerar que la cooperación permite la proyección del municipio o región y puede involucrar en algún momento a las demás modalidades de internacionalización.

Pregunta 6. ¿Cree que los gobiernos locales y territoriales están en capacidad de iniciar programas de Internacionalización?

En Caldas, sobre las capacidades de los gobiernos locales para iniciar procesos de internacionalización, para la mayoría de los entrevistados, los municipios no están preparados para la misma; sin embargo se señala que existen las ganas o deseos de realizarla. En cambio el departamento y la ciudad capital sí tienen capacidad y por ello, jalonan el proceso internacionalista.

Para el caso de Santander, se afirma que en el caso de los pequeños municipios, estos no tienen capacidades para iniciar por sí mismos estos procesos (se resalta que para internacionalizar un territorio se deben realizar inversiones que apoyen el desarrollo de la economía, es decir si no se cuenta con infraestructura vial, aérea, si los empresarios no están preparados en temas de calidad, servicio al cliente, innovación, por citar algunos, muy difícil un territorio logrará ser reconocido en el mundo); en cambio las ciudades grandes como Bucaramanga y su área metropolitana o Barrancabermeja si lo pueden hacer, además del departamento, aunque falta fortalecer las estructuras y procesos.

Finalmente en Caldon, se dice que existe capacidad institucional de los municipios para el desarrollo de estrategias de internacionalización.

En conclusión, las entrevistas señalan baja capacidad institucional de los municipios para enfrentar procesos de internacionalización y una moderada o suficiente capacidad de parte de los departamentos y las ciudades capitales o intermedias. Esto es coherente con las experiencias documentadas en el

capítulo tercero, en el cual se evidencia cómo las ciudades de Medellín y Bogotá están a la vanguardia en la materia.

Pregunta 7. ¿Considera que su departamento o municipio encuentra dificultades para desarrollar actividades de internacionalización?

De las entrevistas en Caldas, se colige que las dificultades están en la falta de conocimientos y capacitación, así como de compromiso de los participantes y mantener la voluntad política de los gobernantes.

En Santander, se dice que aún falta compromiso y articulación de los sectores público, privado y academia. Bucaramanga y su área metropolitana tienen una tradición microempresarial, lo que hace que la competencia sea más débil cuando se enfrentan a mercados internacionales porque no cuentan con capacidad para sostener los requerimientos.

En el caso de Caldon, la mayor dificultad está en el poco apoyo que se brinda desde el nivel nacional para que estos procesos se realicen desde los territorios mismos; existe centralización al acceso de la cooperación internacional.

En resumen las dificultades señaladas apuntan a factores tales como la falta de conocimiento tanto de los funcionarios locales como de la comunidad misma acerca de lo que implica un proceso de internacionalización, el centralismo, la articulación público/privada y lograr sostenibilidad tanto de la voluntad política como en la formulación e implementación de los proyectos.

Pregunta 8. ¿Qué se necesita para iniciar un plan o programa sobre internacionalización local?

En Caldas, se señala en primer lugar, el diseño de un plan estratégico, la necesidad de apoyo técnico (de instancias departamentales y nacionales o la Federación Colombiana de Municipios), la disponibilidad de recursos, la voluntad política y capital humano capacitado.

En Santander, se señalan entre otros aspectos: a) Infraestructura para incentivar la integración y la conectividad; b) Asociatividad empresarial para enfrentar la competitividad; c) Compromiso e identidad de los diferentes sectores para con el territorio, y d) Mejorar imagen de los mercados internacionales.

Por lo que respecta a Caldon, de las entrevistas se desprende que debe existir primeramente voluntad política, participación de la comunidad, concertación

con diferentes actores, planeación, cofinanciación local y tener aliados en diferentes niveles.

En conclusión, para iniciar los procesos internacionalistas territoriales parece ser fundamental contar con la voluntad política de los mandatarios territoriales, luego tener el recurso humano idóneo y en seguida vincular la estrategia al plan de desarrollo. Una vez que el proceso esté en marcha aparecen otros aspectos tales como el contar con infraestructuras y tener niveles de asociatividad empresarial (Santander), involucrar y concertar con la comunidad (Caldono). También es importante apropiar recursos propios y buscar aliados.

Pregunta 9. ¿Adelanta su municipio, departamento u organización algún tipo de actividad tendiente a la internacionalización? S ___ N ___

En el caso de Caldas, funciona el Sistema de Cooperación Internacional y se está implementando una estrategia de internacionalización para 9 municipios. Las actividades se enmarcan dentro de las modalidades de cooperación internacional y marketing territorial.

Santander realiza actividades de marketing territorial tales como: la construcción de un *clúster* de turismo y el posicionamiento de la Marca Santander.

Caldono realiza actividades de cooperación internacional descentralizada básicamente.

En conclusión, en los tres casos se adelantan actividades de internacionalización que corresponden a las modalidades de cooperación internacional (tradicional y descentralizada) y al marketing territorial. Lo anterior coincide con las estrategias más utilizadas de internacionalización.

Pregunta 10. ¿Existe alguna dependencia, oficina o empleo, encargada de gestionar las actividades de internacionalización?

En Caldas se cuenta con el Sistema de Cooperación Internacional, integrado por varias entidades públicas y privadas (ver caso documentado atrás). A nivel departamental está la Secretaría de Desarrollo Económico donde funciona la Unidad de Asuntos Internacionales, que destina el 100% de su presupuesto a la internacionalización y cuenta con personal para ello; en la Alcaldía de Manizales, está la Secretaría de Competitividad y Fomento Empresarial, donde funciona la Unidad de Cooperación y Comercio con algunos recursos

para financiar proyectos específicos. Como se observa son mandos medios dentro de la estructura. En los municipios vinculados, en algunos las oficinas de Desarrollo y Cooperación son las encargadas, para otros, no existen dependencias u oficinas encargadas de la internacionalización; no se cuenta con presupuestos o personal solamente vinculado a la internacionalización.

En Santander, la internacionalización está a cargo de un Grupo de Trabajo en la Secretaría de Planeación del Departamento, el tema también es competencia de la Secretaría de Desarrollo económico. A nivel municipal están las ADEL o Agencias de Desarrollo Local, tanto la ADEL Metropolitana y la ADEL-Vélez. Estas organizaciones cuentan con personal y recursos propios para los programas y proyectos.

En Caldon, dentro de la Secretaría de Planeación municipal se cuenta con dos personas a cargo, pero sin presupuesto propio para los efectos de la internacionalización.

Como se observa, es en las organizaciones departamentales donde existen unidades u oficinas más sofisticadas que se encargan de la internacionalización, aunque en la estructura tienen un nivel medio o ejecutivo con escaso poder de decisión. En el caso de los municipios, la situación es dramática pues en la mayoría no existen oficinas ni empleos dedicados al tema y en los pocos en que existe (Caldono), no cuentan con los recursos ni autoridad suficientes para jalonar los procesos; por ello no es de extrañar que muchos programas y proyectos queden al vaivén de la voluntad política de los gobernantes de cada periodo. Una experiencia importante en el caso de Santander, lo constituyen las ADEL, modelo que podría ser replicado en otros contextos.

Pregunta 11. ¿Se han realizado encuentros o capacitaciones sobre el tema de la Internacionalización? Cuándo, dónde, organizado por quién?

En Caldas los gestores municipales recibieron capacitación a través de un diplomado virtual organizado por la Gobernación y la Federación Colombiana de Municipios. Al momento de la visita también estaban siendo capacitados en un taller sobre internacionalización y agenda estratégica.

En Santander, anualmente se vienen realizando ruedas de negocios, organizados por la Alcaldía de Bucaramanga e intercambios en diferentes temas (tecnológicos, turismo, etc.) con ciudades de países desarrollados y con otros países de América Latina, organizado también por Bucaramanga y la ADEL metropolitana; también la ADEL-Vélez realiza asistencia técnica a

los municipios de la región para la formulación de proyectos: Se destaca la contratación de asesorías con expertos internacionales sobre temas como el marketing territorial.

En el norte de Cauca se han realizado al menos dos diplomados sobre cooperación internacional y gestión de proyectos auspiciados por AMUNORCA, dirigidos a líderes de la comunidad, alcaldes y funcionarios municipales. En el caso concreto de Caldone se han realizado un diplomado en Formulación de proyectos con ACCIÓN SOCIAL (presencial) y la participación en curso virtual de ACCIÓN SOCIAL sobre cooperación (2 becas).

Según lo observado, en los municipios pequeños prevalece la capacitación enfocada a la formación de capital humano idóneo, dirigido tanto a funcionarios como a la comunidad (líderes), especialmente en el tema de cooperación internacional; en los departamentos esto se combina con la realización de otro tipo de eventos como ruedas de negocios y seminarios más especializados en temas de marketing o apoyo técnico.

Pregunta 12. ¿Cuáles han sido las principales enseñanzas y logros en las actividades de internacionalización que están desarrollando?

En el caso de Caldas, por ser una experiencia que apenas ese está iniciando no hay información al respecto.

En Santander se mencionan enseñanzas como el reconocimiento de las potencialidades del territorio y de las necesidades de los ciudadanos para poder proyectar el desarrollo; los modelos de desarrollo que han utilizado para mejorar los diferentes sectores y los diferentes negocios que se han realizado con las ruedas de negocio. Como logros se destaca el posicionamiento de la ADEL.

Por su parte, en Caldone, se señala lo siguiente: a) Que la internacionalización va más allá del *fundrasing*; b) Es una herramienta para posicionar territorios de forma estratégica; c) Que debe hacerse participativamente, de lo contrario no hay garantía de sostenibilidad, y d) Que debe haber un actor del territorio que lidere la experiencia (no siempre la Alcaldía).

En conclusión, se puede decir que hay tanto enseñanzas como logros, siendo hasta ahora, más palpables las enseñanzas. Se destaca el hecho que el proceso de internacionalización aumente el conocimiento de los territorios y su población, específicamente sus potencialidades, recursos y necesidades.

También se destaca, la necesidad de que sea un proceso participativo y que cuente con un liderazgo u organización de los actores.

Pregunta 13. ¿Cuál considera que ha sido el énfasis dado a la internacionalización del gobierno territorial?

En Caldas, el énfasis parece apuntar hacia una combinación de la cooperación internacional con estrategias de marketing territorial.

Por su parte, en Santander, se ha enfatizado el trabajo con el sector empresarial, lo que se manifiesta en estrategias de marketing territorial principalmente.

En Caldon, de las entrevistas se concluye que es la búsqueda de cooperación internacional, tanto la tradicional como la descentralizada.

En resumen, lo encontrado en esta pregunta confirma lo señalado en la pregunta 5. El caso de Caldas está por verse pues los logros están por venir; en cambio en Santander y Caldon existe una experiencia y una apuesta relativamente clara: estrategias de marketing territorial para el primer caso y uso de las modalidades de cooperación internacional en el segundo. Sin embargo, parece existir una tendencia a ampliar el menú de acciones y estrategias a medida que un proceso de internacionalización se desarrolla; por ello, si bien existe un énfasis en una determinada modalidad al inicio, poco a poco se van incorporando estrategias de otras modalidades de internacionalización.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

1. CONCLUSIONES GENERALES SOBRE EL PROCESO DE INTERNACIONALIZACIÓN TERRITORIAL

La internacionalización de los gobiernos territoriales es un hecho inminente, debido a las importantes transformaciones que el Estado-nación moderno ha sufrido como consecuencia de la profundización del proceso de globalización. Desde el ámbito internacional se ha empezado a reconocer la importancia de los gobiernos territoriales como actores relevantes del sistema y a la vez, la internacionalización de los gobiernos territoriales empieza a ser vista por ellos mismos como una oportunidad para su desarrollo.

De otro lado, el agotamiento del modelo centralizador del Estado ha hecho evidente la necesidad de consolidar procesos de desarrollo sobre la base territorial, sea ésta local o regional, así como la necesidad de involucrar en tales procesos a los gobiernos territoriales, la sociedad civil, la empresa privada y actores de orden nacional y supranacional, si es posible.

Sin embargo, existen algunos obstáculos para asumir la internacionalización territorial como una estrategia para el desarrollo, tales como: a) La carencia de competencias adecuadas y mayores niveles de autonomía que permitan a los gobiernos territoriales asumir y desarrollar actividades en el tema de las relaciones internacionales; b) Ciertos enfoques que manejan algunos organismos internacionales sobre la forma y tipo de cooperación que suministran a las entidades subnacionales; c) Aspectos referidos a la gestión y organización propia de los procesos de inserción internacional, y d) La falta de conocimiento, capacitación y sensibilización sobre las posibilidades que brinda el tema internacional. A pesar de ello, diversos gobiernos locales han optado por diversas estrategias de internacionalización tales como la cooperación descentralizada, los hermanamientos, el marketing territorial y la inserción en redes.

Se presenta entonces un desafío a los gobiernos territoriales para convertirse en entidades políticas capaces de gestionar su desarrollo y, además de esto, gestionar asuntos que al menos parcialmente, se desarrollan fuera de sus fronteras pero que de una u otra manera puede beneficiarle o perjudicarlo y que en cierta medida pueden no ser atendidos por la política exterior nacional. Es en el ámbito local en donde se concretan las necesidades de la ciudadanía y se generan las alternativas para alcanzar mayores niveles de desarrollo y para hallar soluciones concretas a la gran variedad de problemáticas que

surgen, para alcanzar este objetivo es necesario incorporar una gran cantidad de actores que interactúan en escenarios y problemáticas múltiples.

Es decir, se trata de pensar en un nuevo modelo de administración pública que permita acercar a la ciudadanía, los gobiernos territoriales y los actores relevantes, con el fin de asumir los nuevos escenarios mundiales, lo que implica que las soluciones se construyan desde la base, en términos de sus recursos, competencias y vocación, con el fin de superar procesos que en muchas ocasiones se manejan de manera vertical o unilateral desde el gobierno central, lo que repercute muchas veces en incoherencias frente a las verdaderas potencialidades de dichas entidades. Con todo, es necesario tener presente el papel del gobierno central dentro del proceso de internacionalización, más aún cuando éste dirige, casi de manera exclusiva, las relaciones exteriores. Se debe impulsar la visión acerca que la acción internacional de los gobiernos locales no es una afrenta al Estado-nación en cabeza del gobierno central, por el contrario, es el reconocimiento a la capacidad de trabajo conjunto entre los distintos niveles de gobierno lo cual potencia las acciones de los diversos actores y aporta aún más en la búsqueda del desarrollo.

En general, la evidencia muestra que en los casos estudiados ha tenido un gran protagonismo el nivel central, es decir, el Estado-nación sigue vigente. De otro lado, los municipios que iniciaron o están iniciado procesos de inserción internacional por sí mismos, son núcleos urbanos de cierta importancia, es decir, ciudades. Esto permite decir que la mayoría de pequeños municipios y provincias no tienen la capacidad ni sensibilidad necesarias para iniciar estos procesos, y que sólo en la medida que sumen esfuerzos de manera asociativa tendrán alguna oportunidad, como lo demuestra alguna experiencia exitosa. Por ello se puede concluir que la globalización si es un oportunidad para la inserción de cara al desarrollo, pero solamente para aquellos territorios organizados y con ciertas ventajas competitivas y comparativas. En este punto se estaría comprobando el carácter asimétrico de la globalización. Por ello y en procura de avanzar en la ejecución y desarrollo de las actividades de internacionalización es importante, por ahora, contar con el apoyo de los gobiernos centrales y departamentales, pues a partir de estos se pueden generar iniciativas que coadyuven a mejorar los niveles de información y desempeño de las entidades territoriales más pequeñas.

En el caso de las experiencias internacionales, se concluye que la postura de algunos actores involucrados en las modalidades de internacionalización es deformada, pues aunque en algunos países de América Latina se han realizado avances alrededor del tema, son muchos los gobiernos centrales que aún

persisten, casi y de manera exclusiva, en el manejo de dichos procesos, esto se debe en gran parte a la carencia de mecanismos jurídicos que permitan a los gobiernos territoriales desarrollar este tipo de prácticas y de los enfoques que manejan algunos organismos internacionales frente a la forma y tipo de cooperación que suministran a dichas entidades.

Al describir las experiencias colombianas se observó que algunas entidades territoriales (grandes ciudades, algunos departamentos) han podido vincularse a los procesos globales implícitos en la internacionalización, siendo esto posible por la búsqueda de cooperación internacional (tradicional o descentralizada), desarrollar actividades de marketing territorial o la participación en redes. Ello les ha permitido diseñar estrategias innovadoras en procura de optimizar su gestión pública, estrechar lazos comerciales que mejoren sus economías y la participación activa en escenarios, anteriormente limitados para este tipo de entidades, donde se discuten temas que intervienen directamente con el desarrollo local de las mismas. Lo que se encontró para el caso de la mayoría de pequeñas unidades territoriales, fue que no cuentan con la capacidad institucional necesaria para iniciar procesos de internacionalización, pero esto no significa que no puedan asumir ciertos retos y desarrollar un programa de internacionalización así sea enfatizando en alguna de las modalidades, tales como la cooperación internacional para la cual no se necesita un desarrollo económico e institucional importante; así lo demuestra uno de los casos estudiados (Caldono).

Lo anterior, lleva a concluir que hay modalidades más asequibles, según el nivel de desarrollo territorial y la complejidad del aparato político-administrativo. Los departamentos y grandes ciudades pueden iniciar procesos de marketing territorial y participación en redes, mientras que los municipios de pequeño tamaño pueden probar con la Cooperación internacional buscando directamente recursos de afuera (cooperación descentralizada) o a través del sistema de Acción Social del nivel nacional (cooperación tradicional); también pueden obtener recursos y compartir experiencias a través de los hermanamientos. A medida que se va ganando en experiencia, se genera conocimiento y capacidad institucional para asumir otras modalidades de internacionalización más complejas.

Finalmente, la relación entre procesos de internacionalización y desarrollo territorial es fuerte, según lo observado. Este hecho es constatado por la adopción dentro de los planes de desarrollo territorial (municipales y departamentales) de la dimensión internacional; en unos más que en otros, se formulan objetivos, programas, proyectos y hasta metas concernientes

a la proyección e inserción internacional de las entidades locales y de su importancia estratégica para el desarrollo social, económico y cultural de los pueblos.

2. SITUACIÓN DE LAS MODALIDADES DE INTERNACIONALIZACIÓN EN LOS CASOS ESTUDIADOS

Según la observación directa, la revisión documental y las entrevistas realizadas se evidencia que la modalidad de internacionalización más utilizada es la cooperación internacional. En efecto, al realizar el análisis de las variables su comportamiento fue considerado alto en el estudio de caso, y de otro lado en las entrevistas apareció mencionada con mayor frecuencia. Ahora bien, se observa una fuerte tendencia a continuar actuando bajo los criterios de la cooperación tradicional, donde el gobierno central juega un papel muy importante ya que canaliza y centraliza las acciones que en la materia realizan los municipios. No obstante, esto no excluye que las entidades territoriales, aunque de manera tímida, empiezan a utilizar los criterios de la cooperación descentralizada con el fin de complementar su accionar en el contexto internacional de manera directa.

En segundo lugar se encuentra la modalidad de marketing territorial con un desarrollo medio según lo observado. Esto en tanto se tiene la visión que los procesos de marketing territorial se centran en la dimensión económica quedando excluidos de la dinámica territorios cuya fortaleza económica y financiera es muy baja (en este sentido el marketing requiere realizar cierto nivel de inversiones y contar con una base económica). No obstante, se encuentra que aun municipios tan pequeños como Caldono pueden realizar acciones que se enmarcan dentro de esta modalidad apuntándole a otras dimensiones como la política, así mismo el uso de esta modalidad no se evidencia de manera única en la existencia de un plan o marca territorial, hay otros elementos dependiendo de la vocación del territorio y el enfoque del proceso de internacionalización que indican actividad dentro de esta modalidad.

En tercer lugar se encuentra la modalidad de redes que tiene un nivel bajo de aplicación, ya que no ha sido visualizada en su total dimensión por parte de los actores trabajados, debido a que es muy incipiente el uso de ésta dentro de los gobiernos locales como estrategia para su internacionalización. En todos los casos observados aún no se concibe una ruptura de los modelos rígidos que se utilizan alrededor del apoyo regional y que a su vez limita el reconocimiento de los gobiernos territoriales como actores activos en la

construcción de los nuevos procesos de interacción e intercambio que surjan en su territorio. Se considera como una de las consecuencias las dificultades que tienen una gran parte de las entidades territoriales dada su realidad económica y social, pues si bien día a día se aumentan las posibilidades de participar en red, no es suficiente contar con la voluntad, sino que adicional a esto, se requiere del fortalecimiento de su infraestructura a nivel de recursos humanos, técnicos y tecnológicos.

Las redes se han consolidado como un mecanismo para la promoción de la imagen de las entidades, a través del cual se fortalecen relaciones entre los miembros, posibilitando la obtención de cooperación e interrelación de los mismos. De igual forma la participación en éstas genera dentro de los actores un fortalecimiento no sólo de sus funciones, sino que a su vez desarrolla elementos de liderazgo que pueden ser empleados en el empoderamiento de nuevos espacios de actuación, esto se observa a través de la participación que tienen las entidades territoriales en su vinculación a los diferentes tipos de redes (transnacionales, subnacionales y gubernamentales) en donde cada una de éstas suministra escenarios diferentes no sólo en su contexto sino en el enfoque de su trabajo.

3. SITUACIÓN DE LAS VARIABLES DE DESARROLLO TERRITORIAL

La variable político institucional en la perspectiva de la internacionalización, tiene niveles distintos de desarrollo cuando contrastamos la situación de los municipios frente a la de los departamentos. A nivel municipal, existe un bajo nivel de desarrollo en el tema, ya por que se desconoce o por que se menciona tímidamente, y a nivel local no existen agendas estratégicas al respecto; tampoco existen dependencias especializadas o presupuestos específicos que permitan jalonar este aspecto. A nivel departamental el nivel de desarrollo es medio. Aun cuando el tema es conocido y trabajado de manera especializada, con agendas estratégicas incluso, y presupuestos asignados, estas dependencias suelen ubicarse en una posición intermedia dentro de las organizaciones, de modo que su capacidad de decisión es débil, o se encuentra limitada.

En consecuencia, se constata un nivel medio de desarrollo político institucional; según sea el grado de avance institucional en el tema de la gestión para el desarrollo e internacionalización, se pudo apreciar que corresponde su atención a las áreas de **planeación** y de desarrollo, y que su rango de acción exige la participación de actores públicos y privados, con o sin ánimo de lucro, nacionales e internacionales. En este sentido hay que destacar la gestión de las

ADEL de Vélez y de Silvia –a la que pertenece Caldono–, la primera como pionera nacional, que logró constituirse con el apoyo de dos gobernaciones y veinte alcaldías, en un espacio geográfico interesante para la articulación de la acción regional, como es el de la cuenca del río Suárez; y Caldono por ser el primer municipio norte caucano en develar la internacionalización como una oportunidad de gestión para el desarrollo. Hecha claridad sobre los aspectos concernientes al desarrollo político institucional con miras a la internacionalización, respecto de los estudios realizados, se presenta a continuación el análisis correspondiente al elemento económico.

La variable económica tiene como concepto central la competitividad, perseguida mediante proyectos productivos que favorezcan la generación de empleo e inversión. En esta medida es posible indicar, según los estudios realizados, que existe un nivel alto en el desarrollo económico general, respecto de los casos estudiados. Así, el mayor esfuerzo en materia de competitividad es el emprendido por la gobernación de Santander, cuyo plan de gobierno 2008-2011 “Santander incluyente” fue galardonado con el premio al mejor plan de desarrollo de las entidades territoriales del Departamento Nacional de Planeación –DNP–, en la categoría de planes de desarrollo departamentales, por encontrar que el proceso de concertación que le dio origen corresponde plenamente con el título presentado.

Luego se ubica el SCIC de Caldas, incluido en el plan de desarrollo “Para hacer de Caldas nuestra mejor empresa”, que respecto al desarrollo e internacionalización se estructura con elementos tendientes a la competitividad, haciendo eco de su título, pero reserva también consideraciones respecto a intercambios de tipo educativo y cultural, disminuyendo así la intensidad de la relación entre la internacionalización y la competitividad. Por último, en el caso de Caldono, aunque su centro poblado se encuentra a pocos kilómetros de la carretera Panamericana, el estado general de sus vías y la infraestructura productiva han mantenido un relativo aislamiento de la población respecto del país, y en esa medida no posee grandes proyectos de producción para exportaciones, ni es un destino turístico recurrente o por explotar. No mientras permanezca en el aislamiento, y emerger de una situación así exige la participación incondicional de toda la sociedad, tal y como sugiere el título del plan de desarrollo de Caldono “Participación para el desarrollo, diversidad para la convivencia”.

Se aprecia un nivel medio de desarrollo social cultural, en la medida que se conciben y ejecutan acciones de cooperación en temas de educación y promoción cultural, pero de manera complementaria al desarrollo económico

esperado. Antes de abordar la última variable estudiada sobre la categoría del desarrollo territorial, la variable ambiental, es preciso señalar que en temas de carácter social cultural es bastante regular el acceso de los territorios a recursos de cooperación internacional, principalmente de los municipios más pequeños y con mayores problemáticas en este sentido. No por ello es mecanismo soslayado en la gestión de los territorios mejor equipados, como el caso de Manizales, que realizó el proceso de modernización de su Secretaría de educación a través de un convenio para cooperación y asistencia técnica, con el Ministerio de Educación Nacional y el Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina y el Caribe –CELAR–.

Al revisar la internacionalización en cuanto a medidas de protección, recuperación y manejo medio ambiental, es notoria la ausencia de programas ambientales estructurados bajo el influjo de la internacionalización, de modo que es posible inferir un bajo nivel de desarrollo ambiental, en la perspectiva de la internacionalización, aun cuando en términos generales se establezcan pautas para la gestión del desarrollo ambiental. Además, las pocas alusiones relacionadas a la gestión del desarrollo e internacionalización de estas entidades territoriales, tienen una inspiración fundada en la consecución de los objetivos de la competitividad económica, más que en la sostenibilidad ambiental.

4. CUMPLIMIENTO DE OBJETIVOS

A continuación se presenta el logro de cada uno de los objetivos específicos planteados para la presente investigación.

4.1. Caracterizar la situación actual de los gobiernos territoriales colombianos frente al proceso de internacionalización

Este objetivo se cumple ya que el estudio logra determinar el estado del arte de la internacionalización en el caso de las entidades territoriales colombianas, según lo desarrollado especialmente en el capítulo tercero en donde se presentan las experiencias en el tema.

Al describir las experiencias colombianas se observó que algunas entidades territoriales (grandes ciudades, algunos departamentos) han podido vincularse a los procesos globales implícitos en la internacionalización, siendo esto posible por la participación en redes, hermanamientos, asociaciones o en general con algún tipo de cooperación internacional y/o descentralizada. Ello les ha permitido diseñar estrategias innovadoras en procura de optimizar su

gestión pública, estrechar lazos comerciales que mejoren sus economías y la participación activa en escenarios, anteriormente limitados para este tipo de entidades, donde se discuten temas que intervienen directamente con el desarrollo local de las mismas. Lo que se encontró para el caso de la mayoría de pequeñas unidades territoriales, fue que la mayoría no contaba con algún tipo de institucionalidad que les permitiera atender y gestionar la internacionalización, y que cuando surgió alguna acción internacional, fue de manera espontánea, no planificada ni consciente, sino a propósito de acciones aisladas.

4.2. Establecer el marco de actuación de las entidades territoriales frente a la internacionalización

Este objetivo también se cumple en la ejecución del estudio y se desarrolla específicamente en el capítulo uno. Se constata la carencia de un sistema adecuado de competencias y funciones internacionales o globales para los gobiernos territoriales, los cuales quedan supeditados a la dirección y tutela del gobierno central. Al respecto se pueden señalar tres conclusiones: 1) La dirección y manejo de las relaciones internacionales está en cabeza del Presidente de la República; 2) Las normas en materia de cooperación internacional se circunscriben a las relaciones entre estados, no entre entidades subnacionales (convención de Viena I y II), y 3) Dentro de la distribución de competencias entre el nivel central y las entidades territoriales no se le reserva a éstas últimas un ámbito de actuación internacional, salvo el caso de las entidades territoriales fronterizas.

4.3. Analizar los riesgos y las oportunidades que el proceso de internacionalización genera para el desarrollo de las entidades territoriales

Este objetivo se cumple también pues en el desarrollo de la investigación se logró constatar que la internacionalización genera muchas más oportunidades que riesgos para las entidades territoriales. Las entrevistas arrojaron, casi por unanimidad, que se considera la internacionalización como una OPORTUNIDAD para los gobiernos territoriales y se puede decir que en los casos estudiados existe una positiva expectativa sobre el fenómeno y ninguna o escasa referencia a concebirla como una amenaza o aspecto negativo. Esta visión positiva del fenómeno favorece el desarrollo territorial y se concreta en aspectos como:

- Proyección internacional del territorio;
- Potenciar recursos y generar capacidades locales de gestión, y
- Atracción de inversiones y obtención de recursos de cooperación.

Sin embargo, del análisis realizado se infieren algunos posibles riesgos que un proceso de internacionalización puede generar como los siguientes:

- Pérdida de la identidad cultural por las imposiciones que en algún momento pueden exigir entidades de cooperación. Situación que se puede dar en el momento que una entidad territorial no tenga claramente definida la visión del territorio, de donde son y para donde van, con objetivos claros de acción internacional que les permitan tener capacidad de decisión frente a las ofertas de los diferentes actores cooperantes, de lo contrario, estaríamos en lo que se conoce como el globalismo localizado como fenómeno de la globalización que termina imponiendo criterios transnacionales en las prácticas locales;
- Pérdida de biodiversidad y daño ambiental debido a la mercantilización de lo histórico, lo étnico, lo arqueológico y lo cultural; esto por el afán de conseguir inversión extranjera y recursos del sistema internacional;
- Enfrentamientos, choques y mal entendidos entre el nivel central nacional y el territorial en la medida que la actividad internacional de las entidades territoriales puede ser asumida como una usurpación de las competencias que tiene el gobierno nacional en materia de relaciones internacionales. Así mismo, en materia de cooperación internacional, se cruzan acciones que cuando provienen de la cooperación descentralizada no pasan por el filtro del nivel nacional, y
- El proceso de internacionalización puede terminar en una simple actividad de búsqueda de recursos de corte asistencialista y paternalista que no genere un proceso consolidado y consensuado de desarrollo territorial.

Se concluye entonces que las modalidades no son excluyentes entre sí sino complementarias, y que el uso de una u otra modalidad responde u obedece más a las condiciones de cada entidad territorial como por ejemplo su vocación y desarrollo económico, político y cultural. Pareciera que a mayor desarrollo económico (caso Santander), se apostara por el marketing territorial y menos por la cooperación internacional y *contrario sensu*: a menor nivel de desarrollo la estrategia se decante por la cooperación internacional.

4.4. Identificar estrategias y modalidades de internacionalización utilizadas en algunos casos exitosos nacionales e internacionales

Este objetivo se cumple y los resultados se presentan en: a) Capítulo tres, en el cual se señalan experiencias tanto nacionales como internacionales; b) Capítulo cuatro en el cual se hace el estudio de los tres casos seleccionados, y c) Capítulo cinco que analiza las dimensiones de lo internacional y el desarrollo local en cada uno de los casos.

4.5. Determinar aspectos relativos al fortalecimiento de la gestión pública para la internacionalización de los gobiernos territoriales

Este objetivo se cumple ya que durante la investigación se logra constatar aspectos claves que en materia de gestión caracterizan los esfuerzos de internacionalización de los casos abordados los cuales se describen a continuación:

- La revisión documental, las entrevistas realizadas y la observación directa, permiten establecer que las iniciativas de internacionalización, tanto para el caso de los municipios como de los departamentos, deben estar respaldadas desde los respectivos *planes de desarrollo* como documento guía por excelencia de la gestión pública. A través del plan de desarrollo se le otorga legitimidad al proceso y la asignación de recursos para las acciones que implican la puesta en marcha de la iniciativa, elementos determinantes para el éxito de cualquier tipo de gestión pública local;
- Los actores entrevistados coinciden en señalar la importancia de llevar la estrategia de internacionalización a una *política pública* que le permita permanecer en el tiempo y hacerse de obligatorio cumplimiento a las administraciones que pasen por el territorio (muchas veces esta política se concreta en un acuerdo municipal o una ordenanza departamental). Así mismo, la construcción de una política pública debe llevar implícito la elaboración de *planes estratégicos* que permitan dar seguimiento y hacer evaluación al avance de política pública de internacionalización territorial;
- En cada uno de los casos analizados se observa la importancia de fomentar la asociatividad de los actores privados que tienen presencia en el territorio, (por ejemplo, los pequeños y medianos empresarios) a través de esta asociatividad se facilita la interlocución entre los diferentes actores (en especial con la administración local), permite enfrentar de manera más adecuada la competencia externa y facilita la generación de

- conocimiento con calidad. De igual forma, facilita la participación de los privados en las actividades derivadas de la construcción y la puesta en marcha de la estrategia de internacionalización al lograr definir interlocutores válidos entre los diversos actores privados;
- Se evidencia la alta importancia que se le da a los procesos de *articulación público-privada* con el fin de armonizar la visión del territorio y actuar de manera integrada en el desarrollo de la estrategia generando formas de institucionalidad como las ADEL, Asociaciones de Municipios, Sistemas de Cooperación, entre otros. Esta articulación conlleva un alto compromiso tanto de los actores públicos como privados en el desarrollo de la estrategia y le permite a las entidades territoriales contar con recursos adicionales a los que la administración puede destinar; así mismo, la participación de actores privados indica compromiso en el desarrollo de la iniciativa, control sobre el éxito de las acciones emprendidas y sostenimiento en el tiempo del proceso aun a pesar de los cambios de gobierno;
 - Necesidad de apropiar recursos propios para cofinanciar los proyectos (contrapartidas). Este aspecto es relevante por cuanto actualmente se presenta un desafío a los gobiernos territoriales de convertirse en entidades políticas capaces de gestionar su desarrollo y, además de esto, gestionar asuntos que al menos parcialmente se desarrollan fuera de sus fronteras pero que de una u otra manera puede beneficiarle o perjudicarlo y que en cierta medida puede no ser atendidos por la política exterior nacional;
 - Buscar aliados estratégicos y fomentar la participación ciudadana. Teniendo en cuenta que es en el ámbito local en donde se concretan las necesidades de la ciudadanía y se generan las alternativas para alcanzar mayores niveles de desarrollo y para hallar soluciones concretas a la gran variedad de problemáticas que surgen para alcanzar este objetivo, es necesario incorporar una gran cantidad de actores que interactúan en escenarios y problemáticas múltiples, sin embargo es importante organizar el tipo de aliados que se buscan, es importante tener claro en que temáticas y a quienes se puede acudir para buscar y encontrar lo que en verdad se requiere. En este punto es muy importante que el proceso y las actividades de inserción internacional sean participativas y cuenten con el respaldo y apropiación de la comunidad y los líderes que la representan;
 - Voluntad política. Según lo observado se identificó este aspecto como elemento fundamental en el proceso de Internacionalización, debido a que la participación y vinculación política son fundamentales para dar continuidad a un proceso que requiere de tiempo para que empiece a

dar resultados tangibles y duraderos. El hecho que se haga hincapié en la formulación de una política pública sobre internacionalización demuestra el hecho que estos procesos están muy expuestos a la buena o mala disposición que el gobernante de turno tenga para con ella, pero afortunada o desafortunadamente la voluntad política es un elemento crítico, la menos al comienzo del proceso, y

- Contar con recursos necesarios (especialmente capital humano capacitado y sensibilizado en el tema). Según la observación directa, la revisión documental y las entrevistas realizadas se evidencia que éste es uno de los aspectos relevantes en el proceso de internacionalización dado que los recursos (humanos, financieros, tecnológicos y físicos) son determinantes a la hora de elaborar y desarrollar una estrategia de internacionalización exitosa. Al referirse de manera individual a cada uno de estos recursos se encuentra con respecto al recurso humano la necesidad de tener un equipo claramente identificado, con responsabilidades y metas específicas. Se requiere funcionarios con criterio político, capacidad diplomática, conocimiento económico y excelente manejo de las relaciones con la comunidad, de forma tal que logre apuntar de manera eficiente a los escenarios internacionales adecuados. Los responsables de la estrategia deben conocer y comprender el entorno local y el contexto global. Además de lo anterior quien esté a la cabeza del tema debe estar en constante interacción con las demás áreas del gobierno territorial y debe convertirse en un interlocutor válido y siempre disponible para los socios extranjeros, siendo este uno de los motivos por el cual se requieren recursos tecnológicos (internet, página web, acceso telefónico) que permita agilizar dicha interacción.

En tanto, y con respecto a los recursos físicos y financieros el área político-administrativa sobre la cual recae el grueso de la responsabilidad de manejar el proceso de inserción internacional de una entidad territorial, debe estar en la capacidad de tener la visión global de los diferentes aspectos y modalidades enunciados con el propósito de articularlos a acciones concretas de naturaleza internacional; puede ello estar en cabeza de una dependencia ya existente, o en un área específica para el tema, para que esto ocurra es indispensable que se cuente con un espacio y una infraestructura que permita el desarrollo de su labor y que así mismo dé un mínimo de continuidad al trabajo, para lo cual se requieren recursos que permitan la ejecución de dicha herramienta y como se ha mencionado, se dé continuidad.

- Capacidad institucional y el tamaño del municipio. Como se indicó en el capítulo de análisis, pareciera que los procesos de internacionalización

estuvieran reservados a entidades territoriales con cierta capacidad institucional, tales como departamentos y ciudades capitales o intermedias; sin embargo, a pesar de esta situación, iniciar procesos de internacionalización desde un pequeño municipio es posible ya sea mediante una asociación de municipios (AMUNORCA) o incluso de manera independiente como el caso del municipio de Caldoño. Por ello, una de sus estrategias ha sido el fortalecimiento de las capacidades para luego poder formular y gestionar los proyectos de cooperación.

5. VERIFICACIÓN DE HIPÓTESIS

Hipótesis 1: *“Si las entidades territoriales conocen las ventajas de la internacionalización y reciben asesoramiento sobre el tema, entonces podrán iniciar procesos de construcción de agendas de internacionalización exitosas”*. Esta hipótesis es parcialmente cierta, pues en todo caso se necesita de la voluntad política para desencadenar los procesos.

Hipótesis 2: *“Es posible definir mediante un proceso de gestión territorial, agendas o estrategias para la internacionalización las cuales pueden ser aplicadas por las entidades territoriales”*. Este enunciado se comprobó durante el estudio, el cual enseñó que la generación de capacidades para la internacionalización es un proceso endógeno y particularizado. Los casos de Caldoño, Caldas y Santander demuestran la posibilidad de diseñar políticas y programas de internacionalización, los cuales son liderados por los gobiernos territoriales que pasan a cumplir el papel de coordinadores y animadores de dichos procesos.

6. CONCLUSIÓN FINAL

El desarrollo de una estrategia de internacionalización exitosa exige de un equipo claramente identificado, con responsabilidades y metas específicas. No obstante si se logra la estrategia, a través de los gobiernos territoriales se permitirá una mejor concreción de los fines del Estado democrático de Derecho, pues el desarrollo es en sí mismo la materialización de los derechos humanos en su amplia concepción. Para ello, se requiere de funcionarios con criterio político, capacidad diplomática, conocimiento técnico y excelente manejo de las relaciones con la comunidad, de forma tal que logre apuntar de manera eficiente a los escenarios internacionales adecuados. Los responsables de la estrategia deben conocer y comprender el entorno local y el contexto global. Además de lo anterior quien esté a la cabeza del tema debe estar en constante interacción con las demás áreas del gobierno territorial y debe

convertirse en un interlocutor válido y siempre disponible para los socios extranjeros. El área político-administrativa sobre la cual recaiga el grueso de la responsabilidad de manejar el proceso de inserción internacional de una entidad territorial debe estar en la capacidad de tener la visión global de los diferentes aspectos y modalidades enunciados con el propósito de articularlos a acciones concretas de naturaleza internacional; puede ello estar en cabeza de una dependencia ya existente, o en un área específica para el tema.

BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOGRAFÍA

- Acción Social-Presidencia de la República (2007). “La Cooperación Internacional y su Régimen Jurídico en Colombia”. Bogotá. Imprenta Nacional de Colombia.
- Albuquerque, Francisco (s/f). “Microempresa, Pequeña Empresa y Desarrollo Económico Local”. Extraído el 22 de febrero de 2009 desde www.bantaba.ehu.es/coop/files/view/Desarrollo_econ%3b3mico_local
- Alcaldía de Bucaramanga (2009). Plan de desarrollo 2008-2011: “Bucaramanga, empresa de todos”. Extraído el 28 de marzo de 2009 desde <http://www.bucaramanga.gov.co/Contenido.aspx?Param=126>
- Alcaldía de Caldon (2009). Plan de Desarrollo 2008-2011: “Participación para el Desarrollo, Diversidad para la Convivencia”. Extraído el 17 de julio de 2010 desde <http://www.calameo.com/books/000039702c02ad31128f2>
- Alcaldía de Manizales (2009). Plan de Desarrollo 2008-2011: “Ciudad internacional de conocimiento con oportunidades para todos”. Extraído el 9 de mayo de 2010 desde <http://www.alcaldiamanizales.gov.co/es/politicasplanes-programas-y-proyectos/plan-de-desarrollo-municipal>
- Alcaldía de Medellín (2005). Plan de Desarrollo 2004-2007: “Medellín compromiso de toda la ciudadanía”. Extraído el 13 de abril de 2009 desde http://www.medellin.gov.co/alcaldia/jsp/modulos/P_desarrollo/P_desarrollo.jsp?idPagina=380
- Alcaldía de Vélez (2009). Plan de Desarrollo 2008-2011: “Un turno para la honestidad y el progreso”. Extraído el 13 de abril de 2010 desde http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:aJ_Wo5pKrgoJ:www.velez-santander.gov.co/nuestraalcaldia.shtml%3Fapc%3Da1I1--%26m%3Dq+velez+un+turno+para+la+honestidad+y+el+progreso&hl=es&gl=co&strip=1
- Alcaldía Mayor de Bogotá (2008). Estrategia de Cooperación Internacional de Bogotá, Distrito Capital. Secretaría General, Secretaría Distrital de Planeación, Secretaría Distrital de Hacienda. Extraído el 3 de mayo de 2010 de http://www.sdp.gov.co/www/resources/eci_.pdf
- Arámbula, A. y Santos, G. (2008). Las Relaciones Internacionales de las Autoridades Locales (Actores subestatales en las relaciones internacionales). Extraído el 15 de abril de 2009 desde <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spe/SPE-ISS-06-08.pdf>
- Arocena, José (1997). Lo Global y lo Local en la Transición Contemporánea. En: Cuadernos del CLAEH, No. 78-79. Montevideo.
- Avramescu, T. y Popescu, R. (2008). “*Tourism, Part of the sustainable local development*”, *Scientific Conference MIBES Larissa*, pp. 572-

580. Extraído el 27 de abril de 2010 desde. www.mibes.teilar.gr/.../MIBES%202008%20POSTER%20PROGRAMME.pdf
- Beck, Ulrich (1998). *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Barcelona: Paidós.
- Bell, Daniel (2000). *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*. Madrid: Taurus.
- Boisier, Sergio (1995). *En Busca del Esquivo Desarrollo Regional: Entre la Caja Negra y el Proyecto Político*. Santiago de Chile, ILPES.
- _____ (1999). *Desarrollo (Local): ¿De qué Estamos hablando?* Extraído el 13 de diciembre de 2008, de <http://www.cedet.edu.ar/sitio/administracion/agenda/boisier.pdf>.
- _____ (2005a). *¿Hay Espacio para el Desarrollo Local en la Globalización?* En: *Revista de la CEPAL No. 86*. Extraído el 10 de enero de 2009 de <http://www.hegoa.ehu.es/dossiera/DHL/BoisierHayespacioparaeldesarrollolocal.pdf>
- _____ (2005b). *La imperiosa necesidad de ser diferentes en la globalización: El mercadeo territorial. La experiencia de las regiones chilenas*. Extraído el 26 de abril de 2009 de <http://www.redelaldia.org/IMG/pdf/1035.pdf>
- Borja, Jordi y Castells, Manuel (1997). *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Grupo Santillana de Ediciones.
- Botero Ospina, María H. (2009). *Las Relaciones Internacionales de las regiones en un Estado Centralista: El caso Colombiano*. Ponencia presentada en el marco del “Segundo Coloquio de Administración Pública”. Sin publicar.
- Botero, María H. (2004a). *Misión y posibilidades de Inserción Internacional de las regiones en el marco de la globalización*. Documento de Investigación No. 1. Grupo de Estudios Regionales Universidad del Rosario. Bogotá: Centro Editorial Universidad del Rosario.
- _____ (2004b). *Desarrollo regional e internacionalización de las regiones*. Documento de Investigación No. 3. Grupo de Estudios Regionales Universidad del Rosario. Bogotá: Centro Editorial Universidad del Rosario.
- Buchelli, Fernando (2009). *Es tiempo de aprovechar las oportunidades globales en su municipio*. Bogotá, Colombia. Federación Colombiana de Municipios, VNG Internacional.
- Cano B, Luisa Fernanda (s/f). *La Participación Ciudadana en el espacio de las Políticas Públicas de Lucha contra la Corrupción: Respondiendo a la Lógica de Gobernanza*. Extraído el 13 de abril de 2010 de <http://>

[aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/estudiospoliticos/
article/viewFile/1946/1605](http://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/estudiospoliticos/article/viewFile/1946/1605)

- Carrasco Ávila, Alan (2004). *Sistemática para el Desarrollo Económico Local*. Ponencia para el Encuentro Internacional: Desarrollo Local en un Mundo Global. México.
- Castelletti, Osvaldo (s/f). Un modelo alternativo de desarrollo económico local. UNDP/APPI. Extraído el 16 de abril de 2009 de http://www.prochile.cl/documentos/pdf/seminario_iberpyme_pnud.pdf
- Castelletti, O. y G. Canzanelli (2005). Estrategias e instrumentos para el desarrollo local en la era de la globalización. En: Sinergias para el desarrollo local: responsabilidad social y asociatividad. Revista Observatorio de Políticas Públicas, OPERA 5. Extraído el 20 de julio de 2010 desde <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=67550502>
- COLCIENCIAS (2003). *Elementos para la formulación de proyectos de investigación científica y tecnológica*. Bogotá: COLCIENCIAS.
- Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad (2001). *Municipalismo y Solidaridad Guía sobre la Cooperación Descentralizada*. Colección: Cooperación Municipal No. 5. Extraído el 1 de marzo de 2009 de http://www.bantaba.ehu.es/coop/files/view/Muni_y_Soli1.pdf?revision%5fid=56575&package%5fid=56537
- Corò, G. y Volpe, M. (s/f). *Competitiveness, internationalization and local development: emerging scenarios*. Venice International University. Extraído el 17 de marzo de 2010 desde www.cavirc.net/htdocs/knowning/Event---ex/...Development-/.../doc3.pdf
- Cuervo, L. (2006). *Globalización y Territorio*. En: CEPAL Gestión Pública, Serio 56. Santiago de Chile: ILPES.
- _____ (1998). *Desarrollo económico local: leyendas y realidades*. En: Territorios. Revista de Estudios regionales y Urbanos, No. 1, pp. 9-24.
- Departamento Nacional de Planeación (2002). *Conpes 3155. "Lineamientos para el Desarrollo de la Política de Integración y Desarrollo Fronterizo"*. Bogotá: DNP.
- _____ (2008). *Caracterización Diferenciada de los Departamentos Fronterizos Como Insumo para la Formulación de una Política Territorial Fronteriza*. Bogotá: Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible –DDTS–, Subdirección de Ordenamiento y Desarrollo Territorial –SODT–. Extraído el 24 de mayo de 2009 desde <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/B%C3%BAsqueda.aspx?Search=departamentos+fronterizos>

- _____ (2008). Caracterización del desarrollo territorial departamental. Extraído el 24 de mayo de 2009 desde <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/DDTS/OrdenamientoDesarrolloTerritorial/DNP%20Caracterizacion%20-Web-.pdf>
- Díaz Abraham, Leonardo (2008). La cooperación oficial descentralizada. Cambio y resistencia en las relaciones internacionales contemporáneas. Madrid. Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación. Universidad Complutense de Madrid.
- Enríquez Villacorta, Alberto (s/f). *Desarrollo Económico Local: Definiciones, Alcances y Perspectivas en América Latina*.
- Estupiñán Achury, Liliana (2006). El modelo Territorial Colombiano: Crisis y Perspectivas. En: Revista *Diálogos y Saberes* No. 25, págs.: 91-108.
- Finot, I. (2003). Descentralización en América Latina: cómo hacer viable el desarrollo local. En: *Gestión Pública Serie 38*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) Dirección de Gestión del Desarrollo Local y Regional.
- _____ (2006). “Descentralización y Viabilidad del desarrollo local en América Latina” Revista del CLAD Reforma y Democracia. No 34. Caracas.
- Fortich, F.; Arias, J. y Ramírez, E. (2007). *Bases Conceptuales y Metodológicas para Estudios de Economía Espacial en Colombia: Un Acercamiento al Análisis de las Disparidades Económicas Regionales*. Bogotá: documento sin publicar.
- Gallicchio, E. (2005). *El desarrollo local: cómo combinar gobernabilidad, desarrollo económico y capital social en el territorio*. Cuadernos del CLAEH No. 89. Montevideo, Uruguay.
- Gallicchio, Enrique (2004). *El desarrollo local en América Latina. Estrategia política basada en la construcción de capital social*. Ponencia presentada en el Seminario “Desarrollo con inclusión y equidad: sus implicancias desde lo Local”, realizado por SEHAS en la ciudad de Córdoba (Argentina), en mayo de 2004. Extraído el 15 de julio de 2010 desde <http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd52/capital.pdf>
- Gobernación de Caldas (2009). Plan de desarrollo: “Para hacer de Caldas nuestra mejor empresa”. Extraído el 9 de mayo de 2010 desde http://www.gobernaciondecaldas.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=218&Itemid=181
- Gobernación de Santander (2009). Plan de desarrollo: “Santander incluyente”. Extraído el 28 de marzo de 2010 desde http://www.santander.gov.co/santander/index.php?option=com_content&view=article&id=53&Itemid=62

- Griggs L. Thomas (1999). *Gobernabilidad: Conceptos y elementos. Algunas aproximaciones al caso chileno 1990-1998*. Tesis para obtener el grado de magíster en Ciencias Política. Universidad de Chile, Instituto de Ciencia Política.
- Güell, P. y Lechner, N. (1997). La globalización y los desafíos culturales de la gobernanza. En: *Gobernanza Global. Una Mirada desde América Latina*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.
- Held, David (1997). *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- Hernández Sampieri, R. (2006). *Metodología de la Investigación*, México: McGraw Hill.
- Hinojosa, Luis Miguel (2004). *Globalización y soberanía de los Estados*. Extraído el 19 de febrero de 2009, desde [http://www.reei.org/reei%2010/LM.Hinojosa%20Martinez\(reei10\).pdf](http://www.reei.org/reei%2010/LM.Hinojosa%20Martinez(reei10).pdf)
- Jessop, Bob (1999). *Crisis del Estado de Bienestar. Hacia una Nueva Teoría del Estado y sus Consecuencias Sociales*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores.
- _____ (2008). *Gestión Pública y Desarrollo Territorial. Gobernanza para la gestión del desarrollo local*. En Niño, B. (Comp.) *Descentralización, conflicto, participación y territorio*. Bogotá: Universidad Nacional, pp. 279-326.
- _____ (2005). *Internacionalización e integración, los retos sobre la governance y la gestión pública de la ciudad. El caso Bogotá, D.C.* En: Juvinao M. y Bernal, I. (Comps.), *Reflexiones de la Administración Pública*. Bogotá: ESAP, pp. 155-177.
- Jiménez, W. G. (2009). *Derecho y desarrollo. Regulación jurídica y desarrollo local*. Bogotá: Universidad Católica.
- _____ (2008). *Gestión Pública y Desarrollo Territorial. Gobernanza para la gestión del desarrollo local*. Niño. B. Compilador. "Descentralización, conflicto, participación y territorio". Universidad Nacional. Bogotá. RINDE pp. 279-326.
- Joignant, Alfredo (2007). *Gobernando a través de las ideas. Sobre los usos gubernamentales de las categorías de "gobernabilidad" y de "capital social"*. Artículo en la Revista Política Vol. 48. Universidad de Chile, Instituto de Asuntos Públicos.
- Kaufman, Herber (1969). "*Administrative decentralization and political power*". En: *Public Administration Review*, Vol. 29. American society for public administration. Washington, D.C.
- Kotler, P. y G. Armstrong (2003). *Fundamentos de marketing*. Sexta edición. Pearson Educación, México, 680 pp.

- Laguna, R y Ch. Emmanuel (s/f). Fundamentos de la teoría clásica del comercio internacional. Extraído el 15 de junio de 2010 de: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:ZoiXXJ6S6z4J:www.eumed.net/cursecon/colaboraciones/lrce-comercio.+david+ricardo+teoria+de+las+ventajas+comparativas&cd=3&hl=es&ct=clnk&gl=co&client=firefox-a>
- Lecours, André (2002). “*When Regions Go Abroad: Globalization, Nationalism and Federalism*”, *Conference “Globalization, Multilevel Governance and Democracy: Continental, Comparative and Global Perspectives”*, Queen’s University, Kingston. Extraído el 26 abril de 2010 desde www.pinkcandyproductions.com/portfolio/conferences/globalization/pdfs/lecours.pdf
- López Espinola, Antonio (s/f). Marketing Territorial. Iniciativa para la formación y el empleo XXI. APFE. Extraído el 22 de marzo de 2009 de <http://www.formater.com/ressources/telechargement/article/marketing%20territorial.pdf>
- Medina, J. (1996). Los aspectos psicosociales y culturales en la competitividad y la gestión del desarrollo regional. En: Medina, J. y Varela, E. (Comps.) *Globalización y gestión del desarrollo regional*. Cali: Universidad del Valle.
- Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (2005). Orden AEC/1303/2005, de 27 de abril. Extraído el 20 de abril de 2009 de <http://74.125.93.132/search?q=cache:devjLjR38z4J:www.boe.es/boe/dias/2005/05/12/pdfs/A16139-16145.pdf+art%C3%ADculo+7+de+la+Orden+AEC/1303/2005,+de+27+de+abril.&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=co>
- Moncayo Jiménez, Edgard (2003). *Geografía Económica de la Comunidad Andina. Las Regiones Activas en el mercado comunitario*. Bogotá, Colombia. Comunidad Andina de Naciones.
- Muñoz, J. E. (2010). “Sistema de cooperación internacional de Caldas”. Presentación preparada para el encuentro de socialización del proyecto “Gestión para el desarrollo e internacionalización de las entidades territoriales colombianas”, realizado en la ESAP Bogotá, el 25 de noviembre de 2010.
- Ochoa, Ana y Pineda, Erica (2009). *Internacionalización y Desarrollo Local. Instrumentos de Internacionalización aplicables a la generación de desarrollo local*. Facultad de Pregrado, Escuela Superior de Administración Pública ESAP. Monografía de grado sin publicar.
- Ottone, E. (2002). *Globalización y progresismo: Una mirada de América Latina*. En: *Gobernanza Global. Una Mirada desde América Latina* (pp. 105-116). Caracas: Editorial Nueva Sociedad.

- Pallares, Z. (2005). Desarrollo Económico a partir de lo local. Programa ART GOLD Colombia. PNUD/APPI. Extraído el 16 de abril de 2009 desde <http://www.iberpymeonline.org/Venezuela130705/ZoiloPallares.pdf>
- Paquin, Stéphane (2005). “*Du local à l’international: nouveaux acteurs, nouvelle diplomatie*”, en: *Revue Internationale de Politique Comparée*, Vol. 12, N°. 2, pp. 129-142. Extraído el 26 de abril de 2010 desde www.cairn.info/revue-internationale-de-politique-comparee-2005-2.htm
- Parra Pulido, Claudia (2009). Internacionalización para el Desarrollo Local: Marco de Actuación y Competencias de las Entidades Territoriales Frente a la Internacionalización. Facultad de Pregrado, Escuela Superior de Administración Pública ESAP. Monografía de grado sin publicar.
- Pinto, María Elisa (2006). “Desarrollo Económico Local: Orientaciones e Instrumentos Para Alcaldes y Gobernadores”. Bogotá, Colombia: Legis.
- Plan de Desarrollo de Medellín 2004-2007. Extraído el 13 de abril de 2009 de http://www.medellin.gov.co/alcaldia/jsp/modulos/P_desarrollo/P_desarrollo.jsp?idPagina=380
- PNUD (2004). Desarrollo Humano en Chile: El poder ¿Para qué y para quién? Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Santiago de Chile.
- Polése, M. (1998). Economía urbana y regional. Introducción a la relación entre territorio y desarrollo. Cartago-Costa Rica: Libro Universitario Regional.
- Ponce, Esther (2005). “Dificultades del desarrollo y vinculación externa de los municipios mexicanos: competitividad y cooperación”. En: Mendoza, Juan. Políticas Públicas: Cambio social e Institucional. Universidad Autónoma Metropolitana. México.
- _____ (2009). “Cooperación transregional y binacional en América del Norte: hacia un marco de análisis”. Ponencia presentada al XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Salvador de Bahía-Brasil, 27 a 30 de octubre.
- Presidencia de la República-Acción Social, (2007). La Cooperación Internacional y su Régimen Jurídico en Colombia. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Rodríguez Gelfenstein, Sergio (2005). Relaciones Internacionales Descentralizadas, una experiencia desde Chiapas. Ponencia presentada el 25 de abril de 2005 en el encuentro nacional “La inserción internacional de Chile. Perspectiva desde las regiones”. Ciudad de Punta Arenas. Chile. Extraído el 15 de abril de 2009 de http://www.cooperaciondescentralizada.gov.cl/1511/articles-68341_recurso_1.pdf
- Rodríguez, S. (2005). Relaciones Internacionales Descentralizadas, una experiencia desde Chiapas. Ponencia presentada en el encuentro nacional

- “La inserción internacional de Chile. Perspectiva desde las regiones”. Punta Arenas, Chile. Extraído el 15 de abril de 2009 desde http://www.cooperaciondescentralizada.gov.cl/1511/articles-68341_recurso_1.pdf
- Sanz Corella, Beatriz (2008). “Elementos para la Construcción de una Política Pública Local de Cooperación Descentralizada”. Volumen 2. Barcelona, España. Diputación de Barcelona.
- Sassen, Saskia (2001). ¿Perdiendo el control? La soberanía en la globalización. Barcelona, España. Ediciones Bellaterra.
- Serra, Albert (2008). “Fortalecimiento institucional de los gobiernos locales”, La aportación de la cooperación descentralizada pública directa UE-AL. Barcelona. Colección de Estudios de Investigación / Número 5.
- Sociedad Geográfica de Colombia (s/f). Las Fronteras y su Manejo. Funciones de las tres Ramas del Poder frente al Manejo de Las Fronteras. Extraído el 25 de abril de 2009 desde www.sogeocol.edu.co
- Soukiassian, Carlos (s/f). La actividad internacional de las entidades sub-estatales. Extraído el 18 de marzo de 2009 de <http://www.pontisweb.com/La%20actividad%20internacional%20de%20la%20entidades%20sub-estatales.pdf>
- Stocchiero, A. (2002). “*International partnerships for local development*”, *International Conference on Territorial Development, CeSPI*. Extraído el 26 de abril de 2010 desde www.cespi.it/STOCCHIERO/local%20development.pdf.
- Trujillo, A. (2001). “*Descentralización, Regionalización y Autonomía Local*”. Bogotá: Universidad Nacional.
- Ugalde, A. (2006). “La acción exterior de los actores gubernamentales No Centrales: Un fenómeno creciente y de alcance mundial”, en *Politika*. Revista de Ciencias Sociales. Universidad del País Vasco, N°. 2, pp. 115-128.
- Vanegas Torres, G. et. al. (2010). *Guía para la elaboración de proyectos de investigación*, Bogotá, Universidad Libre.
- Vázquez Barquero, Antonio (1988). *Desarrollo Local. Una Estrategia de Creación de Empleo*. Madrid, España: Editorial Pirámide.
- _____ (2000). *Desarrollo endógeno y globalización. EURE (Santiago)*. Extraído el 15 de julio de 2010 desde http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S025071612000007900003&lng=es&nrm=iso
- Yin, Robert (1989). *Case Study Research. Design and Methods*, London, SAGE Publications.
- Zapata Garesché, E. D. (2007). “Manual Práctico para Internacionalizar la Ciudad”. Volumen I. Barcelona, España. Diputación de Barcelona.

- _____ (2008). Dinámicas de Articulación Internacional a Iniciativa de los Gobiernos Locales: Panorama Actual y Retos a Futuro. Extraído el 15 de marzo de 2009 desde http://www.conferenciasocd.org/docs/articulacion_internacional_entre_gl_e%20zapata.pdf
- Zea, M. (2002). “Fundamentos Jurídicos sobre la Cooperación Internacional en Colombia” Bogotá: Agencia Colombiana de Cooperación Internacional ACCI.
- Zubelzú, G. (2004). Provincias y Relaciones Internacionales. Extraído el 3 de mayo de 2009 desde www.cooperaciondescentralizada.gov.cl/1511/articles-68378_recurso_1.pdf
- Zurbriggen, C. (2003). Las redes de políticas públicas. Una revisión teórica. Extraído el 9 de mayo de 2009 desde http://www.politicaspUBLICASysalud.org/docs/gsc/0015.zurbriggen_redes_politicas_publicas.pdf

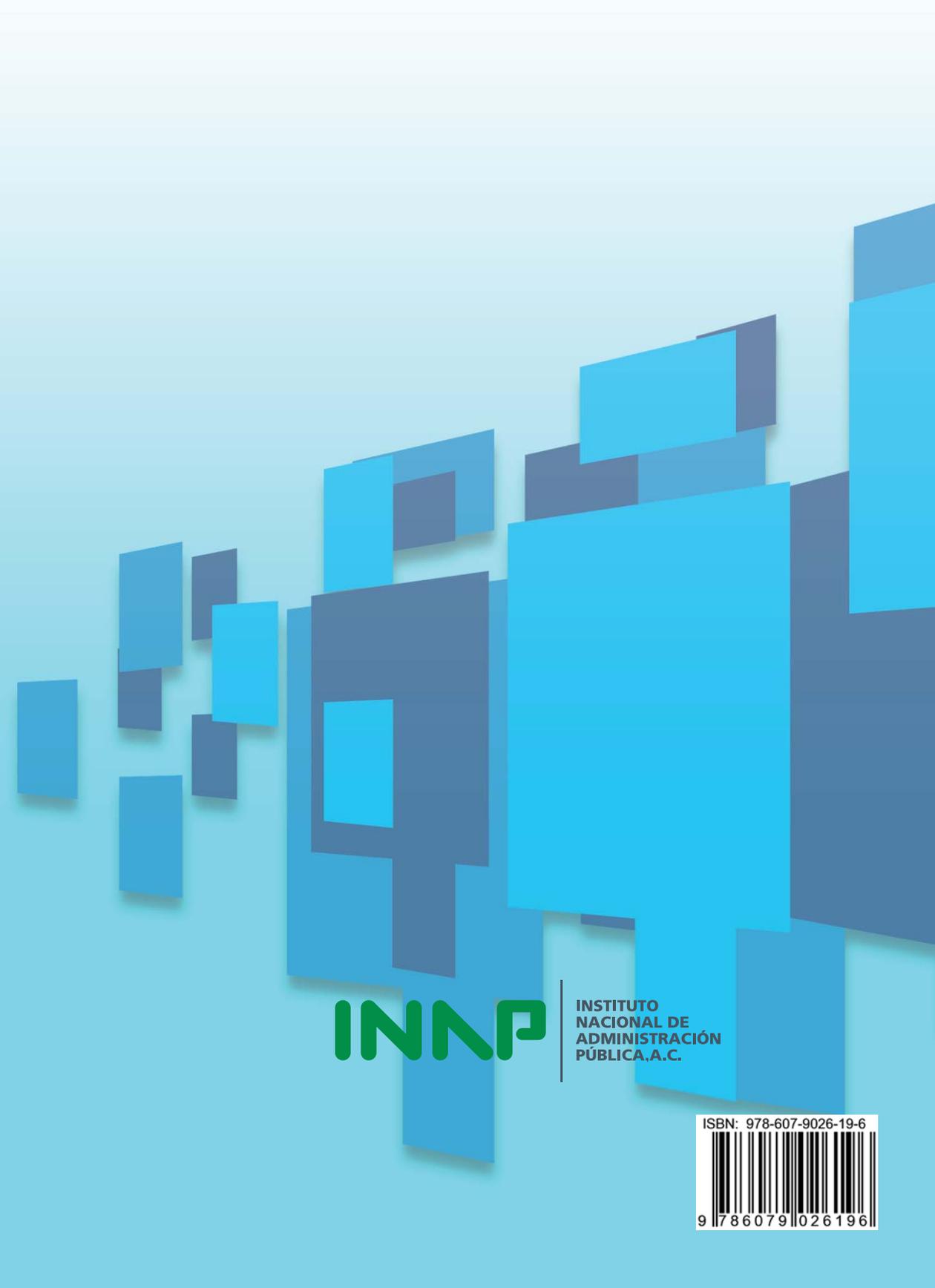
**Gestión pública e internacionalización como estrategia para el
desarrollo de los gobiernos subnacionales en Colombia**

**Tercer Premio Latinoamericano
de Administración Pública**

Se terminó de imprimir en mayo de 2012
en los talleres de Géminis Editores e impresores, S.A. de C.V.
Emma Núm. 75, Col. Nativitas, México, D.F.
E-mail: geminiseditores@prodigy.net.mx

La edición en tiro consta de 1,000 ejemplares

Distribución a cargo del INAP.



INNPA

**INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA.A.C.**

ISBN: 978-607-9026-19-6

