



Estudios Gerenciales

ISSN: 0123-5923

estgerencial@icesi.edu.co

Universidad ICESI

Colombia

Otálora Sevilla, Lady Maritza; Rouvinski, Vladimir  
Cooperación internacional para el desarrollo en el Valle del Cauca: un estudio de percepciones  
Estudios Gerenciales, vol. 29, núm. 126, 2013, pp. 17-25  
Universidad ICESI  
Cali, Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=21228397003>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica  
Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto



## Artículo

Cooperación internacional para el desarrollo en el Valle del Cauca: un estudio de percepciones<sup>1</sup>Lady Maritza Otálora Sevilla<sup>a</sup> y Vladimir Rouvinski<sup>b,\*</sup><sup>a</sup>Profesora de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Icesi, Cali, Colombia<sup>b</sup>Director del Centro de Estudios Interdisciplinarios Jurídicos, Sociales y Humanistas CIES, Universidad Icesi, Cali, Colombia

## INFORMACIÓN DEL ARTÍCULO

## Historia del artículo:

Recibido el 30 de junio de 2011

Aceptado el 22 de marzo de 2013

Clasificación JEL: D73, F35, R58

## Palabras clave:

Cooperación internacional

Percepciones

Políticas públicas

Colombia

Valle del Cauca

JEL classification: D73, F35, R58

## Keywords:

International cooperation

Perceptions

Public policy

Colombia

Valle del Cauca

Classificação JEL: D73, F35, R58

## Palavras-Chave:

Cooperação internacional

Percepções

Políticas públicas

Colômbia

Valle del Cauca

## RESUMEN

Este artículo analiza las percepciones de los actores de la cooperación internacional en el Departamento del Valle del Cauca sobre los procesos de cooperación internacional para el desarrollo. Los autores, luego de analizar las entrevistas en profundidad con distintos actores y documentos relevantes en la cooperación internacional en la región, argumentan que las percepciones de los actores clave inciden fuertemente en los procesos de cooperación, y destacan una diversidad muy amplia en las percepciones acerca de los mismos aspectos de cooperación internacional expresadas por los representantes del sector público, las organizaciones internacionales y los del sector privado, que no permiten una mejor coordinación de los flujos de cooperación internacional en la región.

© 2013 Universidad ICESI. Publicado por Elsevier España. Todos los derechos reservados.

## International cooperation for development in Valle del Cauca, Colombia: a study of perceptions

## ABSTRACT

This paper describes the perceptions of people involved in the processes related to the international cooperation for development in the Department of Valle del Cauca. Following the analysis of interviews with various key players and of documents relevant to international cooperation in the region, the authors argue that perceptions of individual actors have a strong impact on the processes related to international cooperation, and emphasize a wide diversity of perceptions demonstrated by those players as regards the aspects of the actual processes themselves. This diversity may impede a better coordination of the flow of international cooperation in the region.

© 2013 Universidad ICESI. Published by Elsevier España. All rights reserved.

## Cooperação internacional para o desenvolvimento em Valle del Cauca: um estudo de percepções

## RESUMO

Este artigo analisa as percepções dos actores da cooperação internacional no Departamento do Valle del Cauca sobre os processos de cooperação internacional para o desenvolvimento. Os autores, depois de analisarem profundamente as entrevistas com diferentes actores e documentos relevantes para a cooperação internacional na região, argumenta que as percepções dos actores chave incidem fortemente nos processos de cooperação e destacam uma diversidade muito larga nas percepções sobre os mesmos aspectos de cooperação internacional expressas pelos representantes do sector público, as organizações internacionais e os do sector privado, que não permitem uma melhor coordenação dos fluxos de cooperação internacional na região.

© 2013 Universidad ICESI. Publicado por Elsevier España. Todos os direitos reservados.

Autor para correspondencia: Universidad Icesi, Calle 18 N.º 122-135 Cali, Colombia

Correo electrónico: vrouvinski@icesi.edu.co (V. Rouvinski).

<sup>1</sup> Este estudio hace parte del proyecto de investigación "Observatorio de Cooperación Internacional del Valle del Cauca" financiado por el Centro de Estudios Interdisciplinarios Jurídicos, Sociales y Humanistas de la Universidad Icesi y hace uso de algunos datos obtenidos durante el desarrollo de la Evaluación Nacional de la Declaración de París (segunda fase) en Colombia.

## 1. Introducción

"Le voy a decir qué es la cooperación (internacional) para mí.  
Es como las brujas:  
Todo el mundo sabe que existen pero nunca nadie las ha visto"<sup>2</sup>.

El autor del blog llamado provocativamente *Las modas de la cooperación internacional: entre las realidades y los discursos*, publicado en un sitio web dedicado a los asuntos de la cooperación internacional, llama la atención de los lectores sobre el hecho de que existen modas relacionadas con el enfoque que se da en uno u otro momento a las discusiones acerca de cooperación internacional, y que la última moda es la de la eficacia de la ayuda (Schönrock, 2011). Al mismo tiempo, vale la pena subrayar que el autor de dicha publicación comienza su narrativa con las preguntas no menos llamativas que su idea sobre la existencia de *modas*: ¿Eficacia de la ayuda? ¿Qué ayuda? Sin duda, estas preguntas son válidas puesto que hay que recordar que tanto dentro del público en general como entre los mismos profesionales existe mucha confusión en el momento de precisar qué se entiende –y qué se espera!– de la cooperación internacional hoy en día.

Desde una perspectiva histórica y teórica, la cooperación internacional ha evolucionado significativamente a lo largo de los últimos sesenta años, pasando de ser, en sus inicios, una actividad filantrópica y, predominantemente de carácter de ayuda humanitaria en las situaciones críticas para los países menos favorecidos, luego una herramienta del mantenimiento del equilibrio del poder en el mundo bipolar, para después convertirse, en los tiempos de posguerra fría, en un proceso continuo propio de las dinámicas de las relaciones internacionales contemporáneas que tiene el enfoque de impulsar y facilitar los procesos del desarrollo.

Por su parte, es en América Latina donde los nuevos escenarios de cooperación internacional se manifiestan con mayor fuerza y visibilidad en comparación con otras partes del mundo. A pesar de que la región recibe solo cerca de una décima parte del total del flujo de cooperación internacional en el ámbito global, y que la mayoría de los países latinoamericanos son países de renta media –es decir, países donde la continuación de los flujos de cooperación internacional no constituye la clave de su sobrevivencia–, los actores de cooperación internacional en la región conceden una importancia particular a la continuación de la cooperación (CEPEI, 2010). Al mismo tiempo, se nota un cierto grado de pesimismo y escepticismo sobre el estado actual de la cooperación internacional, sobre todo porque existe un divorcio entre las expectativas de actores y cómo ellos perciben la realidad. A menudo, esto se explica por la no eficacia de la ayuda internacional. No debe sorprender, entonces, la atención que se presta al tema de la eficacia de la ayuda en los ámbitos académicos y el de los profesionales en el campo de cooperación internacional: la importancia que se atribuye por ambos a la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo de 2005 y la Agenda de Acción de Accra de 2008, es una de las evidencias.

Por otro lado, existen voces que proponen llegar más allá de analizar las modas y comenzar a considerar la cooperación internacional en la actualidad como un fenómeno distinto a lo que se percibe como cooperación internacional hasta el momento. Por ejemplo, Kaul, Grunberg & Stern (2000), proponen el concepto de los bienes públicos globales y argumentan que "el (uso del) concepto bienes públicos globales permite distinguir claramente entre lo que la comunidad internacional está haciendo en términos de la 'ayuda' y lo que ella hace con respecto al interés mutuo de todos, en términos del mantenimiento del orden en la casa global" (Kaul et al., 2000, p. 15). De igual manera, se percibe importante tener en cuenta que la decisión sobre cuáles son los bienes públicos globales que hay que producir y

cuánto hay que producir de cada uno de estos bienes, es una cuestión política, y se espera que puede ser decidida a través de un diálogo público y participativo.

Desde esta perspectiva, el interés de los autores de este artículo al abordar las percepciones de los actores de cooperación internacional se debe a una creciente preocupación en la academia acerca de cómo se estudian los temas relacionados con los procesos de cooperación internacional y las brechas que existen en el conocimiento sobre el tema. En particular, se trata de la necesidad de contar con las investigaciones que ofrecen una mirada más compleja de cooperación internacional, especialmente en el ámbito local, subnacional y regional, y que mueven el enfoque desde la importancia que se ha dado al componente cuantitativo hacia los estudios de las experiencias, redes, recursos humanos y motivaciones que, recientemente, tienen su impacto en el diseño de las políticas públicas y la implementación de cualquier programa/proyecto en los cuales inciden los actores de cooperación internacional. Solo de esta manera se pueden identificar las condiciones aptas para la construcción de una política pública que responde a la nueva realidad de cooperación internacional, y es por esta razón que la pregunta central que guió este estudio está formulada así: ¿Cómo se pueden caracterizar las percepciones acerca de la cooperación internacional de los actores clave de cooperación en el Departamento del Valle del Cauca, en particular, en lo relacionado con la evolución de la cooperación internacional, su estado actual y sus retos centrales para el futuro?

Para el desarrollo de este estudio sobre las percepciones de los diferentes actores clave sobre la cooperación internacional en el Departamento del Valle del Cauca, se implementaron principalmente 2 estrategias de investigación: la realización de entrevistas en profundidad –recurso propio de la investigación etnográfica–, y el análisis y la revisión de fuentes documentales. Relacionado con los recursos etnográficos, se hicieron quince entrevistas a diferentes actores de la cooperación internacional del Valle del Cauca entre junio y noviembre de 2010, en el marco de la Evaluación Nacional de la Declaración de París (segunda fase) en Colombia. Dentro de estos 15 actores se pueden encontrar académicos o personas que desde las universidades, los centros de investigación o los centros de pensamiento, tenían incidencia en la cooperación internacional; funcionarios internacionales pertenecientes al Sistema de Naciones Unidas y representantes de entidades cooperantes, tanto de fuentes bilaterales como de organismos multilaterales. Del ámbito nacional, se entrevistó a los funcionarios del Gobierno, tanto de entes territoriales como de otras entidades del Gobierno; y a un beneficiario. A todos ellos les hicieron las mismas preguntas al inicio de la entrevista (tabla 1), y, luego, se dio espacio para un diálogo abierto con los entrevistados.

De igual manera, se realizó una revisión de fuentes documentales. Para esta labor se tuvieron en cuenta documentos relacionados con la cooperación internacional en Colombia y en el Valle del Cauca, artículos de prensa publicados en los medios de comunicación regionales, específicamente, el periódico *El País* de Cali, y la página web de la Gobernación del Valle. Además, se solicitaron las hojas de vida de las personas que trabajan en el área de la cooperación internacional en el Valle del Cauca. Para el análisis de la información, se tuvo en

**Tabla 1**  
Preguntas sobre el estado de cooperación internacional

|  |
|--|
| ¿Cómo puede caracterizar la cooperación internacional en Colombia y en el Valle del Cauca actualmente?   |
| Desde su perspectiva, ¿cómo se ha transformado la cooperación internacional?   |
| Desde su perspectiva, ¿hoy en día en la región existen los mecanismos aptos para utilizar de mejor manera la cooperación internacional para el desarrollo? |
| Desde su perspectiva, ¿se ha presentado un cambio en el papel de los actores de la cooperación internacional en Colombia y en el Valle del Cauca?          |

<sup>2</sup> Entrevista a funcionario público 1, comunicación personal, agosto de 2010.

cuenta las preguntas anteriormente planteadas, así como las siguientes categorías: institucionalidad, eficacia, eficiencia, alineación, armonización, gestión enfocada a resultados, sostenibilidad.

El artículo está dividido en 4 secciones: la primera que aborda el contexto general de cooperación internacional en el ámbito nacional, haciendo énfasis en las instituciones que participan en ella y algunos datos sobre los recursos de cooperación que ha logrado capturar el país por medio de la cooperación oficial o Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). En la siguiente sección se identifican los diferentes actores públicos que inciden en la cooperación internacional. La tercera parte describe y analiza las percepciones que tienen los distintos actores –ya no solo del sector público, sino también de otros sectores– acerca del tema central de este estudio. Y finalmente, se presentan algunas conclusiones sobre la importancia de las percepciones para los procesos de cooperación internacional.

## 2. La cooperación internacional en Colombia

En el contexto global, la cooperación internacional se inicia en el comienzo de la segunda mitad del siglo xx en relación con las tareas de reconstrucción posconflicto después de la Segunda Guerra Mundial. Pero en América Latina, es la creación del Banco Interamericano de Desarrollo lo que marca el inicio de los procesos de cooperación para el desarrollo a finales de la década de 1950. En 1958, en Colombia, se crea el Departamento Nacional de Planeación, el cual asume la función de coordinación de la asistencia técnica brindada por donantes internacionales. Entre los primeros acuerdos están los realizados con países como Brasil, Ecuador, Panamá y Bolivia, pero estos no fueron tan exitosos, lo cual llevó a Colombia a interesarse por los modelos de países del Norte<sup>3</sup> (Sanin, 2010). Es así como a principios de la década de 1960, Colombia junto con otros países de América Latina hace parte del programa estadounidense para la cooperación económica y social *Alianza para el Progreso*.

Durante las décadas de los años sesenta, setenta y ochenta se presentan algunos cambios en el interior del Departamento Nacional de Planeación, haciendo énfasis en la cooperación técnica, mientras se mantenía una estrecha relación con Estados Unidos.

Con el fin de la guerra fría, en el comienzo de la década de 1990, la cooperación internacional para el desarrollo se convierte en uno de los temas clave de relaciones bilaterales y multilaterales entre los países del Sur y del Norte. Al mismo tiempo, con la desideologización de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), aumenta la importancia de factores como el nivel de desarrollo del país, su ubicación geográfica, la deuda externa acumulada, entre otros. Estos cambios tienen su impacto en la cooperación internacional en Colombia.

En 1990, Colombia fue clasificado por el Banco Mundial como un país de desarrollo medio o país de renta media, lo cual debería disminuir su importancia como país receptor de flujos de cooperación. Sin embargo, el Gobierno de Colombia sigue estando interesado en captar recursos de la cooperación internacional. Esto se debe a que entre los altos funcionarios del Gobierno en ese entonces predomina el punto de vista de que la cooperación internacional es clave para el éxito de varios programas, no solo como una fuente de financiación de estos proyectos, sino también como un elemento necesario frente a características como transparencia y eficacia de dichos proyectos<sup>4</sup>.

Como resultado de los esfuerzos de distintos actores de cooperación internacional en Colombia, se aprueba la Política Nacional de

Cooperación Internacional (CONPES N.º 2768 del 22 de marzo de 1995), la cual busca fortalecer la cooperación internacional y mejorar su coordinación mediante la creación en 1996 de la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI), como coordinadora de la cooperación internacional. Al mismo tiempo, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia es el encargado de “definir y desarrollar la política internacional del país y articular las acciones de las entidades del Estado con respecto a las relaciones internacionales en los ámbitos político, económico, social y ambiental” (Acción Social, 2007a, p. 10). No obstante, el Centro de Pensamiento Estratégico Internacional reconoce que en ese entonces el proceso de institucionalización con respecto a los cambios en la cooperación técnica internacional en Colombia fue tardío, debido a que la creación de la ACCI demoró 6 años después de que se hubiera catalogado a Colombia como país de renta media. Según este centro de pensamiento:

“... la institucionalidad es aún incipiente pues existen muy pocas instancias de coordinación, débil conocimiento de los procedimientos y mecanismos para obtener ayuda, así como una baja capacidad técnica (...). Las ONG [sic], la empresa privada y las instituciones académicas y de investigación, se convirtieron en importantes actores de la cooperación”. (CEPEI, 2004, p. 4).

Esta observación es importante, pues demuestra la entrada en el juego de distintas percepciones de los diversos actores acerca de la cooperación internacional en Colombia. La posibilidad de aumentar su incidencia se debe al fortalecimiento del papel de los actores no estatales en relaciones internacionales después de la caída del Muro de Berlín. Al mismo tiempo, vale la pena subrayar que, como todavía hay pocos espacios de coordinación y poco conocimiento de mecanismos de cooperación, en ese entonces, el fortalecimiento de las ONG –en algunas ocasiones– dio como resultado la rivalidad entre el Gobierno y las ONG para captar los recursos de cooperación internacional<sup>5</sup>.

La creación del Sistema Nacional de Cooperación Internacional (SNCI), prevista por el Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario 2002-2006”, tenía que responder a los cambios relacionados con la diversificación de los actores que tenían incidencia en los procesos de cooperación internacional. En otras palabras, el nuevo contexto de cooperación internacional en Colombia fue marcado por una diversidad de percepciones de unos actores muy distintos en cuanto a los objetivos, los mecanismos, las fuentes y las modalidades de cooperación internacional. Dicho sistema tenía que estar conformado por la ACCI; el Ministerio de Relaciones Exteriores; las oficinas de cooperación internacional ubicadas en ministerios, entidades públicas de orden nacional o en entes territoriales; las ONG que participan en la mayoría de ocasiones como operadores en cooperación no oficial, y los entes territoriales que inciden en la cooperación descentralizada (ACCI, 2004)<sup>6</sup>.

Juzgando por los montos de cooperación internacional que ha recibido Colombia después de los cambios realizados, se podría pensar que la estrategia del Gobierno para capturar los recursos ha sido muy exitosa (tabla 2). De hecho, según datos de Acción Social (s.f)<sup>7</sup>, en 2009 el país recibió 4.307.567.023 de dólares americanos solo en co-

<sup>5</sup> Véase, por ejemplo, Moreno (2009).

<sup>6</sup> Desde 2011, la entidad encargada de coordinar la cooperación internacional técnica o financiera no reembolsable es la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional, APC Colombia, creada mediante el Decreto 4152 del 3 de noviembre de 2011. APC Colombia reemplazó a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social) creada en 2005 durante el Gobierno de Álvaro Uribe, la cual unió a la Red de Solidaridad Social y a la Agencia Colombiana de Cooperación.

<sup>7</sup> La información que registra la página web de Acción Social está periodizada entre 2002 y 2012. Esta información es arrojada por el Mapa de la Cooperación Internacional [http://www.accionsocial.gov.co/new\\_mapa/main.asp](http://www.accionsocial.gov.co/new_mapa/main.asp)

<sup>3</sup> La propia división del mundo en los países del Norte (los países ricos) y del Sur (los países pobres) tiene que ver con la evolución de la cooperación internacional: aunque hoy en día el término Norte/Sur es menos utilizado, sobre todo en la literatura anglosajona, la división sigue siendo un punto de referencia para los procesos de cooperación internacional; una evidencia clave para esta observación es el uso amplio del término Cooperación Sur-Sur.

<sup>4</sup> Entrevista con funcionario del Ministerio de Relaciones Exterior de Colombia, comunicación personal, octubre de 2010.

**Tabla 2**

Distribución de la cooperación internacional en Colombia por departamentos 2009

| Departamento       | Monto US\$    | %     | Departamento               | Monto US\$ | %    |
|--------------------|---------------|-------|----------------------------|------------|------|
| Total nacional     | 4.307.567.023 | 100   | La Guajira                 | 20.317.144 | 0,47 |
| Ámbito nacional    | 3.282.149.684 | 76,19 | Amazonas                   | 19.976.248 | 0,46 |
| Antioquia          | 111.492.272   | 2,59  | Córdoba                    | 19.200.329 | 0,45 |
| Nariño             | 105.558.281   | 2,45  | Putumayo                   | 19.334.184 | 0,45 |
| Bolívar            | 86.711.547    | 2,01  | Atlántico                  | 18.093.453 | 0,42 |
| Cauca              | 78.325.209    | 1,82  | Boyaca                     | 13.783.353 | 0,32 |
| Choco              | 58.924.575    | 1,37  | Huila                      | 13.286.165 | 0,31 |
| Bogotá D.C.        | 56.771.857    | 1,32  | Risaralda                  | 11.390.541 | 0,26 |
| Meta               | 49.411.345    | 1,15  | Tolima                     | 11.025.083 | 0,26 |
| Valle del Cauca    | 47.432.466    | 1,1   | Arauca                     | 8.003.179  | 0,19 |
| Norte de Santander | 45.524.051    | 1,06  | Quindío                    | 7.840.642  | 0,18 |
| Cesar              | 38.497.727    | 0,89  | Archipiélago de San Andrés | 4.753.661  | 0,11 |
| Magdalena          | 35.083.984    | 0,81  | Guaviare                   | 4.859.618  | 0,11 |
| Sucre              | 34.505.587    | 0,8   | Vaupés                     | 2.063.092  | 0,05 |
| Santander          | 30.949.043    | 0,72  | Vichada                    | 1.841.843  | 0,04 |
| Caldas             | 24.487.236    | 0,57  | Guainía                    | 1.494.646  | 0,03 |
| Cundinamarca       | 22.768.130    | 0,53  | Casanare                   | 889.882    | 0,02 |
| Caquetá            | 20.820.966    | 0,48  |                            |            |      |

Fuente: elaboración propia según datos de Acción Social (s/f).

operación oficial o AOD, sin contar otras modalidades de cooperación internacional<sup>8</sup>. Es decir, más de la mitad del total de lo que recibió América Latina y el Caribe en cooperación internacional<sup>9</sup>. Es más, en 2010, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico destaca a Colombia como el mayor receptor de cooperación internacional en toda América Latina, solo antecedido por Haití<sup>10</sup>. No obstante, como se mostrará en este artículo, a pesar del éxito en términos financieros, una parte significativa de los actores de la cooperación internacional no están conformes con cómo ha sido la cooperación internacional en el país. En particular, esto se manifiesta en las entrevistas de los actores de la cooperación internacional del Departamento del Valle del Cauca.

A primera vista, se puede explicar el escepticismo vallecaucano frente a la cooperación internacional por la baja captura de estos recursos, lo cual se evidencia por estar en el octavo puesto en el ámbito nacional en los montos recibidos de cooperación internacional (tabla 2).

Hay que notar que los departamentos que ocupan los primeros puestos han realizado procesos fuertes de institucionalización de la cooperación internacional, como es el caso de Antioquia, el cual cuenta con su propia Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y el Área Metropolitana<sup>11</sup>, o Nariño, departamento que cuenta con su Ofi-

cina de estrategia regional de cooperación internacional<sup>12</sup>, una estrategia de cooperación internacional (Gobernación de Nariño, 2008), y donde uno de los gobernadores se apropió personalmente de este tema. Al respecto, sobre la importancia que los diferentes departamentos dan a la cooperación internacional, Olaya y Vélez comentan:

“La mayoría de los departamentos colombianos considera a la cooperación internacional como un instrumento importante para apoyar las diferentes líneas estratégicas, programas y subprogramas de los planes de desarrollo departamentales. Sin embargo, el alcance de la visión se determina por la profundización en procesos de planeación. Mientras que algunos departamentos se encuentran en la fase de la planeación de sistemas, estrategias o agendas, otros consideran necesario dinamizar sus respectivos comités de cooperación Internacional o en crear unidades de gestión al respecto. Finalmente, un porcentaje importante no desarrolla actividades específicas en sus respectivos planes de desarrollo” (s.f., p. 329).

Desde esta perspectiva, el Departamento del Valle del Cauca debería ser mucho más exitoso al atraer los recursos de cooperación internacional. De forma similar a los Departamentos de Antioquia y Nariño, el Valle del Cauca también cuenta con un alto grado de institucionalización de la cooperación internacional al tener la Oficina de Cooperación Internacional de la Gobernación, la Oficina de Relaciones Internacionales de la Alcaldía de Santiago de Cali, así como el Consejo Municipal de Cooperación Internacional y el Comité Técnico Interinstitucional de Cooperación Internacional, también de la Alcaldía de Santiago de Cali. Sin embargo, los vallecaucanos no han logrado contar con el mismo éxito. Lo anterior se debería a que no basta con identificar el nivel de la institucionalización que han logrado los entes territoriales, sino que también hay que tener en cuenta cuáles son las percepciones de los actores involucrados acerca de la cooperación internacional.

<sup>8</sup> Es importante subrayar que, como se discutirá en este artículo, cuando actores de cooperación internacional opinan sobre cooperación internacional para el desarrollo, con frecuencia hacen referencia a toda la cooperación internacional *en toto*. Sin embargo, hay que tener en cuenta que se debe distinguir varios tipos y modalidades de cooperación internacional. Dentro de los tipos de cooperación internacional se encuentran la cooperación oficial o Ayuda Oficial al Desarrollo coordinada hoy en día por APC Colombia, y la cooperación no oficial, también llamada cooperación descentralizada, la cual es realizada directamente entre cooperantes que pueden ser países, entes territoriales, ONG o fundaciones extranjeras, con entidades del mismo rango en Colombia (Acción Social, 2007b).

<sup>9</sup> Según la OCDE, en 2009 el monto total de la cooperación internacional en América Latina y el Caribe fue de 9.089.000.000 dólares americanos.

<sup>10</sup> Para más información, ver <http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?conID=5889&catID=127>, último acceso 24 de junio de 2011.

<sup>11</sup> Mayor información ver <http://www.acimedellin.org/es/InicioACI.aspx>

<sup>12</sup> Mayor información, ver [http://www.narino.gov.co/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2693:oficina-de-estrategia-regional-de-cooperacion-internacional&catid=127&Itemid=652](http://www.narino.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=2693:oficina-de-estrategia-regional-de-cooperacion-internacional&catid=127&Itemid=652)



### 3. Cooperación internacional en el Valle del Cauca

Es imposible discutir las percepciones de los actores de cooperación internacional en el Valle del Cauca sin poder identificar, previamente, algunos aspectos clave en la construcción de una política pública sobre cooperación internacional en la región. En cuanto al nivel de la institucionalidad, destacan los avances alcanzados por la Gobernación del Valle del Cauca, la Alcaldía de Santiago de Cali, y Acción Social seccional Valle por medio de su Sistema Nacional de Cooperación Internacional (SNCI). Los detalles de este proceso se presentan a continuación.

#### 3.1. Gobernación del Valle del Cauca

En relación con la Gobernación del Valle del Cauca, es importante establecer que en su Plan de Desarrollo 2004-2007 “Vamos juntos por el Valle del Cauca”, se refiere a la cooperación internacional como uno de los componentes importantes para el desarrollo del departamento (Asamblea Departamental del Valle del Cauca, 2004). Posteriormente, en su Plan de Desarrollo 2008-2011 “Buen Gobierno, con seguridad lo lograremos”, se identifica la cooperación internacional como una estrategia para el desarrollo de programas relacionados con 2 ejes: 1) de bienestar y desarrollo social, y 2) de gerencia pública, transparencia y buen Gobierno. También, se establece el programa “Gestión de recursos y cooperación internacional”, el cual debería contar con unos 490 millones de pesos para ser desembolsados durante el período 2008-2011 (Asamblea Departamental del Valle del Cauca, 2008a).

A parte de la importancia que se le otorga a la cooperación internacional dentro de los planes de desarrollo, en 2008 se crea la Oficina de Cooperación Internacional, la cual tiene como objetivo coordinar la cooperación no reembolsable en el Departamento (Asamblea Departamental del Valle del Cauca, 2008b). Al mismo tiempo, hay que destacar que, mientras que la constitución de esta oficina se puede considerar como un gran avance en la institucionalización de la cooperación internacional en el Valle del Cauca, la puesta en marcha de esta dependencia ha contado con varias dificultades, pues aunque se le ha asignado personal, hasta 2010 no contaba con recursos económicos para el desarrollo de sus actividades<sup>13</sup>.

#### 3.2. Alcaldía de Santiago de Cali

Por su parte, la Alcaldía de Santiago de Cali identifica la cooperación internacional como una estrategia para la recuperación económica, el desarrollo y la competitividad de la capital del departamento, en el Plan de Desarrollo 2004-2007 “Por una Cali segura, productiva y social. Tú tienes mucho que ver” (Consejo Municipal de Santiago de Cali, 2004). Es así como la Oficina de Relaciones Internacionales tomó gran importancia durante ese período, ya que coordinaba y promovía la gestión de la cooperación y las relaciones internacionales, aportando al desarrollo integral y el fortalecimiento de la ciudad-región (Alcaldía de Santiago de Cali, 2004). Durante este período, había llevado a cabo el I Encuentro de Cooperación Internacional con la participación de los algunos representantes de entidades gubernamentales, cooperantes, investigadores y representantes del tercer sector (Alcaldía de Santiago de Cali, 2007).

Nuevamente, en el Plan de Desarrollo 2008-2011 “Para vivir la vida dignamente” se establece la necesidad de recurrir a otras fuentes de financiación como la cooperación internacional, debido a que el municipio no alcanza a cubrir la totalidad de las necesidades con

recursos propios. Es así como se plantea que a diciembre de 2011, se incrementarán los recursos de cooperación internacional a 20.000 millones de pesos (Consejo Municipal de Santiago de Cali, 2008)<sup>14</sup>.

#### 3.3. Acción Social Seccional Valle y el Sistema Nacional de Cooperación Internacional en el Departamento<sup>15</sup>

En Colombia, el SNCI está conformado por los comités departamentales y municipales de cooperación internacional, los cuales tienen como objeto definir las áreas prioritarias de la cooperación en el departamento; identificar las iniciativas públicas y privadas que puedan ser sujeto de cooperación internacional y acompañar la formulación de las iniciativas que sean priorizadas para la gestión de recursos de cooperación internacional, entre otras (Acción Social, 2011).

Hay que notar que, en el caso del departamento del Valle del Cauca, se conformó el Consejo Departamental de Cooperación (Asamblea Departamental, 2008b), pero dicho consejo no sesionó hasta 2012. El caso del municipio de Santiago de Cali es un poco más alentador en la medida en que ya hace varios años que se estableció el Consejo Municipal de Cooperación Internacional, que venía funcionando como una Mesa interinstitucional de Cooperación Internacional, es decir, que congregaba a diferentes actores públicos, privados, ONG y comunidad relacionados con la cooperación internacional en la ciudad (Municipio de Santiago de Cali, 2006). Un año después de la creación del Consejo Municipal, se instaló el Comité Técnico Inter-institucional de Cooperación Internacional conformado por algunas dependencias del Gobierno municipal. Dicho comité tiene como objetivo conseguir recursos para las prioridades específicas del Plan de Desarrollo del Municipio de Santiago de Cali (Municipio de Santiago de Cali, 2007).

Se puede observar que, aunque estas dependencias municipales tuvieron fuerte actividad en su momento, estuvieron inactivas durante largos períodos. Así, y a pesar de grandes avances en la institucionalización de la cooperación internacional en el ámbito regional y local, en el momento en que se terminó la escritura de este artículo, no existía una estrategia de cooperación internacional definida en la cual se establezcan las prioridades del Departamento. Lo más cercano a ella eran los planes de desarrollo aprobados por la Asamblea Departamental y los consejos municipales. De igual manera, debido a la ineficacia del SNCI en el Valle del Cauca, las necesidades del Departamento no son tenidas en cuenta en el ámbito nacional<sup>16</sup>. Las causas de la existencia de este escenario son varias, incluyendo la crisis de la gobernabilidad en el Departamento y en el municipio de Santiago de Cali durante los últimos años de la primera década del siglo XXI<sup>17</sup>. Sin embargo, como los autores de este artículo manifiestan en la siguiente parte de este documento, las percepciones de los actores clave acerca de la cooperación internacional han contribuido en la persistencia de dicho escenario.

### 4. Percepciones sobre cooperación internacional en el Valle del Cauca

En esta parte del artículo, se analizan las entrevistas en profundidad realizadas a 15 personas que representan distintos tipos de actores de cooperación internacional en el Valle del Cauca: académicos (1), funcionario internacional perteneciente al Sistema de Naciones

<sup>13</sup> Mayor información en <http://www.valledelcauca.gov.co/publicaciones.php?id=13756>, último acceso 17 de abril de 2013. Hay que mencionar que con la puesta en marcha del nuevo sistema de gestión de cooperación internacional por medio de APC-Colombia se ha logrado promover unas nuevas dinámicas en cuanto a la cooperación internacional en el ámbito departamental.

<sup>14</sup> La Administración municipal que llegó al poder en 2012 también destaca la importancia de la cooperación internacional para las políticas de desarrollo de Santiago de Cali.

<sup>15</sup> La mayor parte del trabajo de investigación para este artículo fue realizada antes de la creación de la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional, APC-Colombia.

<sup>16</sup> Mayor información sobre este aspecto de la cooperación internacional en el Valle del Cauca, se puede encontrar en Otálora & Rouvinski (2010).

<sup>17</sup> Se trata de la destitución del gobernador del Departamento y los escándalos relacionados con la Alcaldía de la ciudad de Santiago de Cali que afectaron significativamente a las capacidades de ejercer el poder político en la región.

Unidas (1), representantes de entidades cooperantes tanto bilaterales como multilaterales (5), funcionarios del Gobierno de entes territoriales, de otras entidades del Gobierno (7) y beneficiarios (1). Hay que notar que a todos los entrevistados se les solicitó sus hojas de vida con el fin de poder identificar su nivel de preparación profesional en relación con las tareas de sus cargos. A pesar de que la respuesta a este pedido no fue unánime, con base en la información recibida se pudo establecer que las personas vinculadas a entidades cooperantes cuentan con gran experiencia en el campo, contrario a lo que sucede con la mayoría de los funcionarios de Gobierno que ejecutan tareas relacionadas con cooperación internacional en el Valle del Cauca, quienes no cuentan con la formación profesional acorde con los cargos que ocupan, específicamente, en cuanto a tipo de programa de pregrado cursado, manejo de idiomas extranjeros, capacitaciones especializadas, experiencia mínima en el área, etc. Esta característica de los actores de cooperación internacional en la región es una de las cuales hay que tener en cuenta en el momento de examinar sus opiniones. Como fue mencionado anteriormente, a los entrevistados se les realizaron 4 preguntas. El análisis de sus respuestas se presenta a continuación de acuerdo con los temas centrales de cada pregunta.

#### *4.1. Percepción de la cooperación internacional en Colombia y en el Valle del Cauca según los actores de la cooperación internacional de la región*

Colombia, a pesar de estar clasificado como país de renta media –lo cual lo haría un país menos viable para recibir ayudas económicas–, ocupa un lugar privilegiado dentro de la arquitectura de la cooperación internacional en América Latina. Según algunos autores<sup>18</sup>, esta posición ha podido lograrla al contar con fuertes voluntades políticas en el ámbito nacional interesadas en estos aspectos, las cuales se han materializado en políticas nacionales explícitas alineadas a las agendas de los cooperantes internacionales. Sin embargo, este planteamiento no es tan claro para la mayoría de los actores de la cooperación internacional en el Valle del Cauca, sobre todo para aquellos actores no estatales. Por el contrario, algunos de ellos plantean que Colombia habría dejado de capturar recursos debido a que no cuenta con unas políticas claras en el tema, y que la estructura organizativa que coordina la ayuda internacional no responde a las necesidades del país y sus regiones, sino que hace énfasis solamente en algunos de las problemáticas del país por medio de programas específicos que se manejaron a través de Acción Social<sup>19</sup>.

Otra de las problemáticas que se puede relacionar con el hecho de que Colombia puede dejar de recibir recursos de cooperación internacional está vinculada con la percepción de que algunos actores que trabajan en el campo de la cooperación en Colombia no cuentan con las capacidades necesarias para formular proyectos o buscar recursos. Es decir, se establece que entre los mismos actores existen diferentes niveles de gestión determinados por su capacitación, pero sobre todo, por la experiencia que tienen en el campo. Por ello, se requiere hacer un mayor acompañamiento a los diferentes actores, entendiéndolo como algo más allá de informar y fiscalizar los procesos llevados a cabo en el campo de la cooperación. Lo anterior incluye, incluso, la necesidad de pensar en fortalecer procesos de formación para los actores de la cooperación internacional.

Este proceso de acompañamiento y la necesidad de capacitar a los diferentes actores de la cooperación internacional está íntimamente ligado con la necesidad de generar una cultura de la gestión del conocimiento, en donde los diferentes actores expresen abiertamente cuáles son las metodologías que están aplicando, qué tipo de procesos son los más eficaces y que están generando mayor impacto en las

poblaciones. Al dar a conocer este tipo de información, más allá de hacer rendición de cuentas, se están entablando diálogos entre actores y se rescatan las experiencias que dan mejores resultados para poder aplicarlas a nuevos contextos, es decir, generar verdaderos procesos de transferencia.

El diálogo entre actores por medio de las alianzas público-privadas y con la comunidad también es otro de los aspectos importantes en el momento de establecer estrategias para alcanzar mayores resultados en la cooperación internacional, no solo en términos de la captura de recursos, sino, sobre todo, en la profundidad de los impactos. Según los entrevistados, el hecho de interactuar intersectorialmente permite también generar procesos de mediano y largo plazo, pues se unifican criterios, metodologías, intereses y recursos.

Por otra parte, y relacionado con otras modalidades de cooperación, se plantea que otra manera de vigorizar la cooperación internacional en el ámbito nacional y en el Departamento es por medio del fortalecimiento de la cooperación Sur-Sur con países como Chile, Argentina, Brasil y Uruguay, países suramericanos con características similares a las de Colombia, con los cuales se pueden fortalecer aspectos en común.

##### *4.1.1. Cooperación no oficial o cooperación descentralizada*

Generalmente, el seguimiento y los datos encontrados sobre cooperación internacional hacen referencia a la AOD, que es aquella canalizada por el Gobierno. Pero existen otras fuentes de cooperación internacional denominadas como cooperación no oficial o también llamada cooperación descentralizada, la cual, a su vez, desarrolla diversas modalidades de cooperación similares en su mayoría a las de la AOD<sup>20</sup>.

Esta cooperación no oficial gestionada por entes territoriales, ONG, el sector privado y organizaciones de base, ha sido otra estrategia para captar recursos en el Valle del Cauca. Este tipo de cooperación, aunque no maneja los mismos volúmenes de la cooperación directa, resulta ser más efectiva al existir mayor empoderamiento de las mallas locales y regionales, y al contar con presencia directa de los beneficiarios en procesos de evaluación, interventorías, e incluso, en algunos casos, participación directa en la formulación del proyecto.

Tanto en este tipo de cooperación como en la AOD, se están realizando alianzas público-privadas o con ONG y presentando proyectos con muy buenos resultados. La ventaja de este tipo de alianzas es que permite aumentar las capacidades y los impactos de los proyectos de cooperación, y evitar la duplicación de esfuerzos. Estos casos se destacan por la diversidad de los actores involucrados, la exigencia de la cofinanciación y, por lo general, por un diseño mucho más complejo que en otros casos.

Es así como la cooperación no oficial es vista por algunos actores como una modalidad efectiva y directa de conseguir recursos de cooperación internacional; una forma en que los cooperantes buscan apoyar directamente a las comunidades por medio de un operador o ejecutor. Por otro lado, esta fuente de cooperación también tiene sus desventajas en comparación con la AOD, ya que los actores no cuentan con apoyo oficial para poder realizar las consultas o para aplicar a las convocatorias.

Finalmente, lo que se evidencia en el estudio de las percepciones de los diversos actores de la cooperación internacional en el Departamento es que la cooperación descentralizada, aunque está destinada a facilitar el acceso a los recursos de la cooperación internacional para ONG, fundaciones y demás entidades privadas u organizaciones comunitarias que funcionan como operadores de proyectos, sin la

<sup>18</sup> Véase, por ejemplo, Sanin (2010).

<sup>19</sup> Según lo manifestado, por ejemplo, por representante de una entidad cooperante entrevistado por los autores.

<sup>20</sup> Anteriormente Acción Social, reconociendo las nuevas tendencias de la cooperación internacional, contaba con la Subdirección de Nuevas Fuentes de Cooperación. Además, en 2007, publicó el documento *Manual de Acceso a la Cooperación Internacional de Fuentes No Oficiales* con el objetivo de brindar información actualizada sobre diferentes actores no oficiales internacionales (Acción Social, 2007b).

mediación del Gobierno central, no ha logrado convertirse en una alternativa significativa en comparación con la AOD. Lo anterior puede ser explicado por el hecho de que para muchos donantes la participación de un ente oficial en un proyecto significa tener un mayor nivel de garantías, a pesar de que algunos de los donantes guardan cierta prevención con entidades públicas por escándalos de corrupción que han tocado a algunas de estas.

#### *4.1.2. Cooperación internacional a nivel subnacional en el Departamento del Valle del Cauca*

Los departamentos que reciben los mayores porcentajes de recursos de AOD en el país se caracterizan por realizar un fuerte trabajo para direccionar estos recursos hacia sus territorios creando y apoyando a entidades con expertos en el tema, y brindándoles la importancia que requieren<sup>21</sup>.

Aunque se han adelantado grandes pasos en el fortalecimiento de la cooperación internacional en el ámbito subnacional, los funcionarios de Gobierno refieren que es urgente generar un mayor compromiso con el tema y una mayor voluntad política por parte de los tomadores de decisiones. Para ello, se plantea que se debe crear la política pública de cooperación internacional para el Valle del Cauca, la cual brindaría una mayor importancia y seriedad al tema. Como dice uno de los entrevistados: “La cooperación internacional debe ser una política pública, no puede ser sujeta a los cambios en el Gobierno, porque esto no es (tanto) político, como es técnico”<sup>22</sup>. Además, con una política pública se haría mayor énfasis en las prioridades del departamento que en las necesidades de orden nacional.

La importancia de abordar las percepciones de los diferentes actores de la cooperación internacional radica en la incidencia que dichas percepciones tienen en la formulación de las políticas públicas, pues es el quehacer de estos actores lo que configura el campo de la cooperación internacional. En este contexto, no es suficiente contar con los estamentos institucionalizados (oficinas, consejos, comités); se requiere un papel activo y crítico de los diferentes actores para poder aumentar los recursos capturados por medio de la cooperación internacional. Esto se muestra en el siguiente apartado del artículo.

#### *4.1.3. Visión general de la cooperación internacional*

Más allá de aspectos relacionados con la urgencia de establecer políticas públicas para direccionar los recursos, de hacer gestión del conocimiento y realizar alianzas entre los diferentes actores, la percepción de los entrevistados indica que, tanto en el departamento como en el resto del país, la capacidad que puede tener Colombia para captar ayuda internacional está relacionada directamente con la visión de desarrollo que tiene el país o una región. Y, según algunos de los cooperantes y académicos, esta visión de desarrollo no está centrada en la gente, sino en el capital. Por tanto, se considera la cooperación internacional como una forma de mejorar las condiciones de capital, pero no un desarrollo centrado en la gente. Lo anterior plantea que uno de los retos clave es poder generar este cambio en el enfoque de la cooperación internacional.

#### *4.2. Transformación de la cooperación internacional*

Las transformaciones que los actores han identificado en materia de cooperación internacional tanto en el ámbito nacional como subnacional están relacionadas, en su mayoría, con hacer más eficaz la ayuda, específicamente en que los diferentes proyectos de los cooperantes generen mayor impacto. En la actualidad, se pueden identificar algunos cooperantes que realizan un proceso de acompañamiento y seguimiento mucho más fuerte que los otros, tanto a los

operadores del proyecto como a los beneficiarios. Estos cooperantes internacionales hacen parte de los actores que representan fuentes de cooperación no oficial, es decir, que son fundaciones o entidades cooperantes, que –aunque no tienen muchos recursos en comparación con las agencias de cooperación propias de países– sí realizan un proceso más consciente y detallado de seguimiento a la cooperación internacional.

Otra transformación que se ha podido identificar es la existencia de las percepciones sobre la necesidad de fortalecer a los entes territoriales en el tema de la cooperación internacional tanto en lo relacionado con la creación de las herramientas para la gestión de cooperación oficial como con la gestión de cooperación descentralizada. Además, la visión sobre el papel que pueden jugar los entes territoriales también ha sufrido cambios. Esto es importante, pues se trata de la participación de los municipios o las gobernaciones en proyectos de cooperación internacional y el aval de estas entidades es indispensable para los donantes internacionales.

Sin embargo, en el caso particular del Valle del Cauca, debido a los problemas de gobernabilidad que ha vivido el Departamento y algunos municipios del Valle, los beneficiarios y algunos donantes con sede en Colombia han sido muy críticos frente al papel de las entidades públicas en esta región en los procesos de cooperación. Es así como en algunos casos, dichos donantes prefirieron no realizar procesos con el aval de las entidades de Gobiernos regionales y locales, sino que buscaron trabajar directamente con los receptores de ayuda locales.

#### *4.3. El diseño institucional de la cooperación internacional en Colombia antes de 2012*

Varios de los entrevistados, en particular los que representan a los actores no estatales, percibían que el esquema que se manejaba en Colombia hasta finales de 2011 para gestionar la cooperación internacional presentaba inconvenientes, pues a partir de la creación de la antigua Acción Social como ente coordinador de la AOD, se generaron diversas opiniones que iban desde considerar oportuna la distribución de responsabilidades hasta cuestionar fuertemente esta reestructuración. Una de las fuertes críticas acerca de Acción Social tenía que ver con la percepción de que, posterior a su creación, los recursos de cooperación se quedaron fuertemente centralizados por el Estado, y, de esta manera, se disminuyó la posibilidad de encontrar nuevas fuentes de cooperación y se alteró el papel del sector privado y de actores comunitarios de la cooperación. En este contexto, los diferentes actores optarían por la posibilidad de contar con los escenarios menos centralizados en los cuales se pueden generar sinergias entre actores públicos, privados y comunitarios.

Por otra parte, el papel que venía desarrollando la ACCI se ve desvirtuado cuando se crea Acción Social, debido a que esta entidad pasó de coordinar la AOD a hacer implementación de programas<sup>23</sup>. Lo anterior significó tener muchas más actividades que no permitieron desarrollar un verdadero proceso de coordinación, acompañamiento y seguimiento a los procesos de cooperación. En esta misma línea, uno de los cooperantes internacionales plantea que la cooperación en Colombia necesita de un mayor trabajo de acompañamiento y promoción de los acuerdos y declaraciones firmadas, para poder lograr una mayor eficacia de la ayuda.

En el caso específico de los programas sociales de Acción Social, también existió un abanico de opiniones, pues en dichos programas sociales no se dió mayor prioridad a las necesidades específicas de las regiones. Además, los actores no estatales plantearon que algunos de los programas que maneja Acción Social –como son “Familias

<sup>21</sup> Se trata de los casos de Antioquia y Nariño.

<sup>22</sup> Entrevista a funcionario público 1, comunicación personal, agosto de 2010.

<sup>23</sup> Es necesario recordar que Acción Social, al ser el resultado de la unión entre la Red de Solidaridad Social y la ACCI, comenzó a ejecutar programas como “Familias en Acción” y “Familias guardabosques”, entre otros.



Guardabosques”<sup>24</sup> y “Familias en Acción”<sup>25</sup>, entre otros– no respondieron a las necesidades reales de la población, pues no resolvieron las problemáticas de raíz al no promover la autosostenibilidad.

En relación con el sistema de cooperación internacional para el Valle del Cauca, aun cuando existen diferentes estamentos como oficinas, comités y consejos en el Departamento, las percepciones dominantes de los entrevistados se caracterizaron por compartir la opinión de que no se pudieron consolidar los esfuerzos de estos actores. Lo anterior ha contribuido en la construcción de un escenario en el ámbito nacional en el que no se reconozcan las necesidades específicas del contexto regional, sino que se crea la dependencia de los programas sociales y necesidades nacionales. Además, se percibió que la gestión para conseguir recursos de cooperación al nivel subnacional era limitada. En general, se percibió que el Departamento de Valle del Cauca no contaba con el personal capacitado adecuadamente para una gestión óptima de cooperación internacional para el desarrollo.

#### 4.4. Los actores de la cooperación internacional

##### 4.4.1. El papel de los cooperantes

Cuando se habla del papel de los cooperantes en los procesos de cooperación internacional, uno de los aspectos que se ha de tratar, en primera medida, es la presencia y el acompañamiento de los cooperantes en las regiones. En este contexto, llama la atención el hecho de que sigue dominante la percepción, como en el caso de la entrevista con el cooperante 1, de que la presencia de los cooperantes *in situ* es baja, y para poder entender las necesidades de las poblaciones beneficiarias se necesita mayor contacto con ellas.

Desde esta perspectiva, es importante subrayar que la mayoría de otros cooperantes entrevistados perciben que las visitas que realizan los representantes de diferentes agencias de países o de organismos multilaterales, aparte de realizar un seguimiento financiero, tienen como objetivo acercarse al contexto donde se realiza la intervención. Pero estas visitas solo se realizan una vez al año, así que la relación con los proyectos no es tan estrecha como se desearía. Vale la pena destacar las percepciones de los beneficiarios que están convencidos de que una mayor presencia de los cooperantes en los proyectos facilita la construcción de una mayor relación entre los cooperantes, las entidades ejecutoras de los proyectos y las necesidades de las comunidades que garantiza que el proyecto pueda responder a los contextos de cada comunidad, y que haya un mayor impacto y sostenibilidad del mismo.

En algunos casos, sin embargo, ya existen cooperantes que están mucho más cercanos a los procesos que otros, o incluso, ejecutan proyectos directamente con las comunidades. Estos actores plantean que el hecho de estar en el campo trabajando y conociendo de primera mano el contexto hace que puedan incidir en el proceso de la toma de decisiones, o por lo menos, que puedan proponer soluciones. Por otro lado, también existen las percepciones acerca de si la presencia del donante es demasiado fuerte; esto puede generar dificultades en la zona, ya que algunas entidades cooperantes pueden alcanzar un papel tan importante en la dinámica social de las comunidades que, en algu-

nas ocasiones, en vez de apoyar las labores de entidades del Estado, pueden llegar a asumir el papel de autoridad local. Un ejemplo de este escenario se presenta con una de las entidades cooperantes entrevistadas, la cual tiene como objetivo realizar proyectos encaminados a la prevención del desplazamiento forzado de comunidades en alto riesgo. Esta tarea requiere la presencia fuerte de la entidad cooperante en la zona que, por medio de sus contactos, busca que las entidades estatales puedan brindar sus servicios a las comunidades alejadas que viven en las zonas fluviales o de difícil acceso<sup>26</sup>.

Este tipo de relación estrecha con los beneficiarios que requieren generar procesos participativos, tanto en el planteamiento o formulación de los proyectos (para articularlos con las necesidades reales de las comunidades) como en la ejecución de los mismos, hace parte, para algunos donantes, de su política institucional. Incluso, en algunos casos, se firman acuerdos con principios de relacionamiento, teniendo en cuenta los planes de vida, reglamentos internos de una comunidad, o los planes de ordenamiento territorial de la región. Este tipo de procesos busca fortalecer las capacidades de manejo y transparencia de los recursos de las comunidades, para que en un futuro sean autónomas.

Hay que subrayar que, a pesar del continuo aumento del número de casos en que se fortalecen los vínculos entre donantes y comunidades, las percepciones de muchos actores de cooperación internacional en el Valle del Cauca sobre la falta de la presencia de los cooperantes *in situ* no han cambiado significativamente. Por otro lado, uno de los cooperantes plantea que debido a que muchos de los cooperantes son diplomáticos no pueden hablar abiertamente sobre lo que les sucede a las comunidades. Desde esta perspectiva, el cooperante que hace presencia en el campo y se da cuenta de las necesidades de la población, por su mandato diplomático, tiene limitaciones en cuanto a la posibilidad de entablar un diálogo directo con el Gobierno colombiano sobre las necesidades de sus poblaciones. Es así como las percepciones sobre el papel de los actores estatales subnacional y locales en los procesos de cooperación internacional son clave para comprender mejor sus relaciones con los cooperantes.

##### 4.4.2. Sector público

- Gobierno y Acción Social: para el caso específico de la antigua Acción Social, se recalca la necesidad de hacer mayor coordinación de los procesos, mayor articulación con el Gobierno central, pero sobre todo, entablar un diálogo permanente con los Gobiernos departamental y municipal para fortalecer la cooperación enfocada en la región.

- Entes territoriales: respecto a la institucionalización de la gestión de cooperación internacional en el Valle del Cauca, aun cuando se ha creado la Oficina de Cooperación Internacional en la Gobernación del Valle, todavía le falta convertirse en el punto central de los procesos desarrollados por las diferentes dependencias de la Gobernación. Según el funcionario del Gobierno (comunicación personal, agosto de 2010), lo anterior puede deberse a diversos factores, uno de los cuales puede ser el factor estructural. Este tiene que ver con el débil posicionamiento de la Oficina en la jerarquía dentro del organigrama del Gobierno regional, y por tanto, la dificultad de vincularse y/o asumir responsabilidad respecto a todos los procesos adelantados por las dependencias. Además, a esto se suma que dicha dependencia, hasta finales de 2010, no contaba con recursos financieros para poder adelantar sus tareas, pues aunque se le había asignado una nómina para la Oficina, la crisis que afrontaba la Gobernación del Valle no había permitido desembolsar los recursos asignados para desarrollar las demás actividades.

Por otra parte, uno de los funcionarios del Gobierno entrevistados comenta que otro de los factores que puede ser relevante al hecho de que haya dificultad de centralizar los procesos de cooperación inter-

<sup>24</sup> Este programa, desarrollado entre 2003 y 2008, tuvo como objetivo vincular a comunidades campesinas, indígenas y afrocolombianas que vivían en zonas afectadas o en riesgo por cultivos ilícitos en procesos de erradicación de estos cultivos, e implementación de alternativas productivas legales y/o proyectos ambientales que contribuyeran con el manejo sostenible del bosque. El programa brindó un acompañamiento técnico-ambiental y un incentivo económico.

<sup>25</sup> “Familias en Acción” es uno de los principales programas sociales de Acción Social, el cual entrega subsidios de nutrición o educación a los niños menores de años que pertenezcan a las familias pertenecientes al nivel 1 del SISBEN, familias en condición de desplazamiento o familias indígenas. El programa otorga un apoyo monetario directo a la madre beneficiaria, siempre y cuando los niños beneficiarios cumplan con compromisos de educación y de salud: asistan al colegio y a las citas de control de crecimiento y desarrollo programadas.

<sup>26</sup> Entrevista a cooperante 2, comunicación personal, agosto de 2010.

nacional es la no existencia de una cultura de la gestión del conocimiento, al no existir información sistematizada acerca de los procesos de cooperación en el departamento. Según la percepción del funcionario, la mayoría de los actores de la cooperación internacional, no solo en el Valle del Cauca, sino en el ámbito nacional, son muy celosos con su información, pues algunos de ellos creen que van a utilizar la de ellos para “robarse la idea”.

#### 4.4.3. Sociedad civil organizada, sector privado y academia

Los representantes de estas organizaciones percibieron que se dificultó la consecución de recursos de cooperación internacional con la creación de Acción Social. Es por ello que algunas de las organizaciones antes mencionadas recurrieron a entablar alianzas intersectoriales porque percibieron que de esta manera se podían aprovechar las capacidades que cada una tenía.

#### 4.4.4. Beneficiarios

Las percepciones de los beneficiarios en los proyectos de cooperación internacional y las percepciones acerca de su papel en los procesos de cooperación internacional también han estado cambiando, comparando con lo que se identificó en las discusiones en el momento de elaborar los textos de documentos como la Declaración de París y la Agenda de Acción de Accra. Existen algunos proyectos donde los beneficiarios han realizado roles de operadores al ser contratados para hacer algunas reconstrucciones en sus hogares. Muchos de los actores tradicionales de cooperación internacional entrevistados están de acuerdo con que lo anterior generó un mayor impacto, sostenibilidad y desarrollo en las comunidades intervenidas. Actualmente, varias comunidades en el Valle del Cauca perciben que pueden tener éxito aplicando a convocatorias con diversas entidades. Para poder llegar a ser operadores de proyectos, han pasado por varias experiencias de cooperación, la mayoría de las cuales consideran exitosas. Durante ese recorrido, han aprendido a identificar las prioridades de sus comunidades, lo cual les ha servido para direccionar los proyectos. Así, perciben que otros actores deben reconocer sus experiencias y concebir un alto grado de aceptación de su papel en los procesos de cooperación internacional.

## 5. Conclusiones

El estudio realizado demostró que las percepciones de los actores clave de cooperación internacional inciden fuertemente en los procesos que son relevantes para la evolución de la cooperación internacional en el Departamento del Valle del Cauca. Es importante subrayar que cuando actores de cooperación internacional opinan sobre cooperación internacional para el desarrollo, con frecuencia están haciendo referencia a la cooperación internacional *en toto*, sin distinguir entre varios tipos de cooperación, lo cual puede ser considerado como una evidencia de que existe alto grado de confusión, entre actores en el nivel subnacional, sobre los procesos de cooperación internacional.

Al mismo tiempo, destacó una diversidad muy amplia en las percepciones acerca de los mismos aspectos de cooperación internacional expresadas por los representantes del sector público, las organizaciones internacionales y los del sector privado, que no llevan a una mejor coordinación de los flujos de cooperación internacional en la región. El único aspecto en el cual coinciden los actores tiene que ver con las dificultades en la gestión de la cooperación internacional para el desarrollo desde la perspectiva institucional. Sin embargo, en criterios tales como eficacia, eficiencia, alineación, armonización, gestión enfocada a resultados y sostenibilidad, se puede identificar un importante choque de percepciones y opiniones. La existencia de desacuerdos sobre las dimensiones clave de procesos de cooperación internacional se debe tener en cuenta cuando se analiza el estado de las políticas públicas en el Departamento del Valle del Cauca y otras

regiones subnacionales en lo relacionado con la cooperación internacional, en particular, en lo vinculado con el diseño y la promoción de las políticas públicas.

## Cofinanciación

Una parte de la investigación para este trabajo fue financiada por el Grant N.º 14.B37.21.0282 26/07/2012 del Ministerio de Educación y Ciencia de Rusia y por el programa de desarrollo estratégico de la Universidad Estatal de Irkutsk.

## Bibliografía

- ACCI (2004). *Manual de acceso a la cooperación internacional*. Agencia colombiana de Cooperación Internacional. Bogotá: ACCI.
- Acción Social. (2007a). *Manual de acceso a la cooperación internacional*. Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. Bogotá: Acción Social.
- Acción Social. (2007b). *Manual de acceso a la cooperación internacional de Fuentes No Oficiales*. Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. Bogotá: Acción Social.
- Acción Social. (2011). *Sistema Nacional de Cooperación Internacional*. Recuperado el 15 de agosto de 2010, de: <http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=526&conID=314>
- Acción Social (s.f). *Mapa de Cooperación Internacional*. Recuperado el 25 de noviembre de 2010, de: [http://www.accionsocial.gov.co/new\\_mapa/main.asp](http://www.accionsocial.gov.co/new_mapa/main.asp)
- Alcaldía de Santiago de Cali. (2004). *Misión, Visión, Objetivos*. Recuperado el 7 de septiembre de 2010, de: <http://www.cali.gov.co/publicaciones.php?id=1746>
- Alcaldía de Santiago de Cali (2007). *I Encuentro de Cooperación Internacional*. Recuperado el 7 de septiembre de 2010, de: <http://www.cali.gov.co/publicaciones.php?id=2020>
- Asamblea Departamental del Valle del Cauca (2004). *Plan de Desarrollo 2004- 2007 “Vamos juntos por el Valle del Cauca”*. Cali: Asamblea Departamental.
- Asamblea Departamental del Valle del Cauca (2008a). *Plan de Desarrollo 2008-2011 “Buen Gobierno, con seguridad lo lograremos”*. Cali: Asamblea Departamental.
- Asamblea Departamental del Valle del Cauca (2008b). *Ordenanza 250 del 6 de agosto de 2008*. Recuperado el 15 de septiembre de 2010, de: <http://www.valledelcauca.gov.co/asamblea/publicaciones.php?id=4806>
- CEPEL. (2004). *La cooperación Internacional en Colombia. Documento de análisis N.º 1*. Centro de pensamiento Estratégico. Recuperado el 22 de febrero de 2011, de: [http://www.accionsocial.gov.co/documentos/Cooperacion%20Internacional/Cooperacion\\_Colombia.pdf](http://www.accionsocial.gov.co/documentos/Cooperacion%20Internacional/Cooperacion_Colombia.pdf)
- CEPEL. (2010). *Evaluación conjunta de la Declaración de París, fase 2*. Centro de pensamiento Estratégico. Bogotá: CEPEL. Recuperado el 31 de mayo de 2011, de: <http://www.oecd.org/dataoecd/61/33/47083049.pdf>
- CONPES N.º 2.768 del 22 de marzo de 1995. *Política Nacional de Cooperación Internacional*.
- Consejo Municipal de Santiago de Cali (2004). *Plan de Desarrollo del Municipio de Santiago de Cali 2004-2007. “Por una Cali segura, productiva y social. Tú tienes mucho que ver”*. Cali: Consejo Municipal. Recuperado el 15 de septiembre de 2010, de: [http://planeacion.cali.gov.co/PlanDesarrollo/Periodo2004\\_2007/PlandeDesarrolloCali2004-2007.pdf](http://planeacion.cali.gov.co/PlanDesarrollo/Periodo2004_2007/PlandeDesarrolloCali2004-2007.pdf)
- Consejo Municipal de Santiago de Cali (2008). *Plan de Desarrollo 2008-2011 “Para vivir la vida dignamente”*. Cali: Consejo Municipal.
- Gobernación de Nariño (2008). *Estrategia regional para la cooperación internacional. Nariño 2008-2011*. Pasto: Gobernación de Nariño. Recuperado el 29 de abril de 2011, de: [http://www.narino.gov.co/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1912:estrategia-cooperacion-internacional-2008-2011&catid=206:cooperacion-internacional&Itemid=598](http://www.narino.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=1912:estrategia-cooperacion-internacional-2008-2011&catid=206:cooperacion-internacional&Itemid=598)
- Kaul, I., Grunberg, I. & Stern, M. (2000) Conceptos. En: *Bienes públicos mundiales. La cooperación internacional en el siglo XXI*. Oxford: México.
- Moreno, C. (2009). Relaciones entre Colombia y Europa 1999-2002: alianzas y conflicto en la cooperación internacional. *Revista CS*, (3), 147-176.
- Municipio de Santiago de Cali (2006). Decreto N.º 0218 del 8 de mayo de 2006. Recuperado el 19 de octubre de 2010, de: <ftp://ftp.cali.gov.co/DECRETOS/2006/DECRETO0218MAYO2006.PDF>
- Municipio de Santiago de Cali (2007). Decreto N.º 0550 del 14 de septiembre de 2007. Recuperado el 19 de octubre de 2010, de: <ftp://ftp.cali.gov.co/DECRETOS/2007/DECRETO0550SEPTIEMBRE2007.pdf>
- Olaya, S. & Vélez, J. (s.f). *La cooperación descentralizada en Colombia: una primera aproximación a la visión de los Departamentos y la experiencia de Bogotá como Distrito Capital*. Estudios de caso. Recuperado el 7 de junio de 2011, de: <http://www.dhl.hegoa.ehu.es/recursos/709>
- Otálora, L. & Rouvinski, V. (2010). *La Cooperación Internacional en el Valle del Cauca. Diagnóstico Departamental*. Cali: CEPEL. Manuscrito no publicado.
- Sanin, M. C. (2010). *El caso de Colombia*. En: Ayllón, B. & Surasky J. (2010). *La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica. Utopía y realidad*. Madrid: Catarata.
- Schönrock, P. (2011). *Las modas de la cooperación: Entre las realidades y los discursos*. Recuperado el 31 de julio de 2011, de: [http://www.eficacia.info/blog\\_detalle.php?id=41](http://www.eficacia.info/blog_detalle.php?id=41)
- Decreto 4152 del 3 de noviembre de 2011. Departamento Administrativo de la Función Pública. Colombia.