

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.