

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.

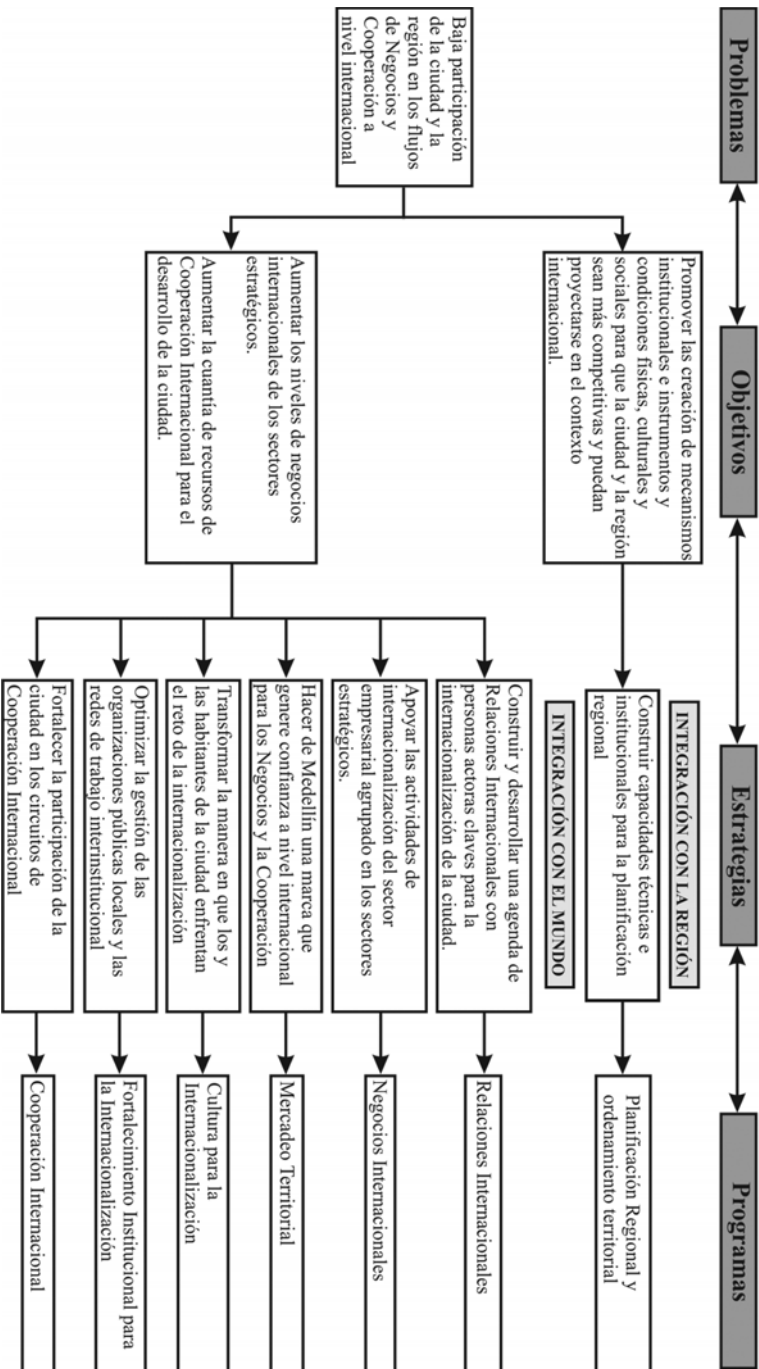
El Plan de Desarrollo 2004-2007, llamado: “Medellín, compromiso de toda la ciudadanía”, propone en la línea número 5 una “Medellín integrada con la región y con el mundo”, en la cual reconocen que el desarrollo de la ciudad está íntimamente ligado al devenir de la región, el país y el mundo. Un aspecto 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 Caldon 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 Caldon 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).