

CAPÍTULO 4

ESTUDIOS DE CASO: CALDAS, SANTANDER Y CALDONO

CAPÍTULO 4

ESTUDIOS DE CASO: CALDAS, SANTANDER Y CALDONO

1. CASO CALDAS

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

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

Gráfico 10

SISTEMA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL CALDAS



Fuente: Elaboración propia.

1.1.1. Origen del SCIC

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

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

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

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

Gráfico 11



Fuente: Gobernación de Caldas (s/f).

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

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

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

1.1.2. El sistema de cooperación

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

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

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

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

Gráfico 12

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



Fuente: Muñoz, John Emil (2010).

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

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

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

1.2. Taller sobre internacionalización municipal

1.2.1. Presentación

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

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

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

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

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

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

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

1.2.2. Concepción sobre internacionalización en municipios de caldas

1.2.2.1. Municipio de San José

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

Fuente: Elaboración propia.

1.2.2.2. Municipio de La Dorada

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

Fuente: Elaboración propia.

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

1.2.2.3. Municipio de Chinchiná

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

Fuente: Elaboración propia.

1.2.2.4. Municipio de Pensilvania

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

Fuente: Elaboración propia.

1.2.2.5. Municipio de Belalcázar

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

Fuente: Elaboración propia.

1.2.2.6. Municipio de Manizales

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

Fuente: Elaboración propia.

1.2.2.7. Municipio de Manzanares

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

Fuente: Elaboración propia.

1.2.2.8. Municipio de Palestina

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

Fuente: Elaboración propia.

1.2.3. Comentarios sobre el taller

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

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

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

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

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

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

1.3. Entrevista a gestores de internacionalización

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

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

1.3.1. Comentarios a las entrevistas

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

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

Cuadro 5

RESUMEN RESPUESTAS

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

Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas.

1.4. Proceso de construcción de la internacionalización: Agenda Estratégica

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

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

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

1.4.1. La herramienta básica: el PHVA

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

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

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

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

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

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

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

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

1.4.2. Herramientas para elaborar el diagnóstico y la formulación

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

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

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

1.4.3. Asignación de tareas y responsabilidades

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

1.5. Internacionalización en los Planes de Desarrollo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. CASO SANTANDER

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

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

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

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

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

2. ADEL Metropolitana.
3. ADEL Vélez.

2.1. Gobernación de Santander

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

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

Gráfico 13

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



Fuente: Gobernación de Santander (2009).

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

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

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

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

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

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

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

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

Cuadro 6

COOPERANTES INTERNACIONALES Y PROYECTOS

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

Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 14



Fuente: Gobernación de Santander (2009).

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

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

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

²³ Por su relevancia en el contexto de la investigación.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.2. ADEL Metropolitana

2.2.1. Origen

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

2.2.2. Objetivo social

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

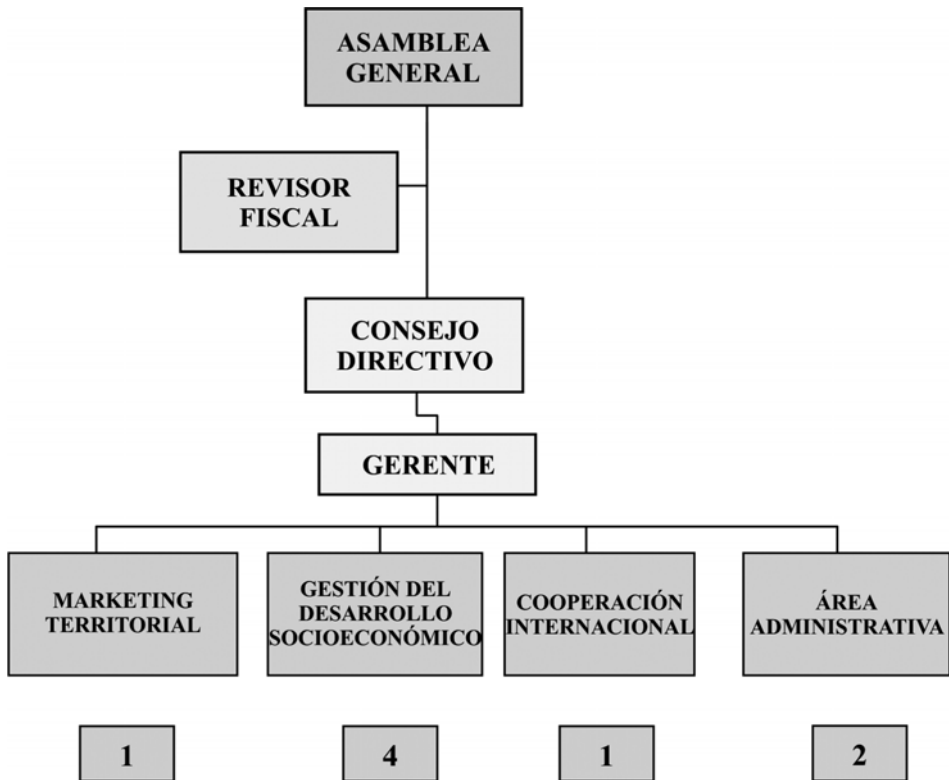
través del trabajo, la generación de empleo e ingresos dignos y la realización de procesos de planificación, coordinación, integración, gestión y ejecución de planes, programas y proyectos, en particular del Pacto Territorial.

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

2.2.3. Estructura organizacional

Gráfico 15

ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DE LA ADEL METROPOLITANA DE BUCARAMANGA



Fuente: Elaboración propia.

2.2.4. Asamblea de Socios

Cuadro 7

ASAMBLEA DE SOCIOS DE LA ADEL METROPOLITANA DE BUCARAMANGA

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

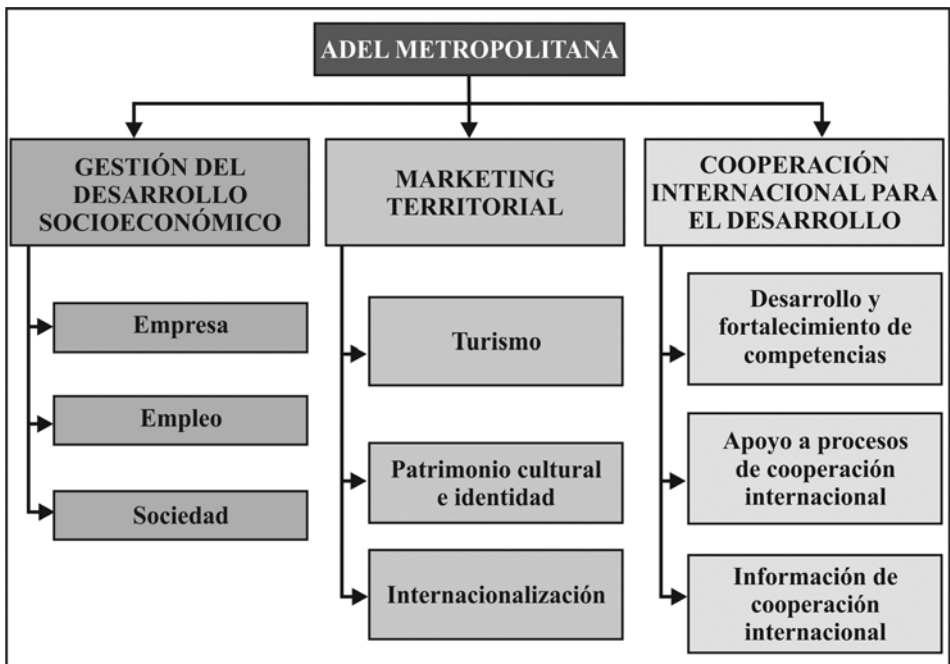
Fuente: Elaboración propia.

2.2.5. Cadenas de valor

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

Gráfico 16

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



Fuente: Elaboración propia.

2.3. ADEL Vélez

2.3.1. Antecedentes

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

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

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

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

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

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

2.3.2. Socios

Cuadro 8

SOCIOS DE LA ADEL METROPOLITANA DE BUCARAMANGA

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

Fuente: Elaboración propia.

2.3.3. Cadenas de valor

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

2.4. Internacionalización en los planes de desarrollo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.5. Entrevistas

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

Cuadro 9

RESUMEN ENTREVISTAS

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

Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas.

2.5.1. Comentarios a las entrevistas

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

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

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

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

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

3. CASO CALDONO

3.1. Introducción

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

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

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

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

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

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

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

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

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

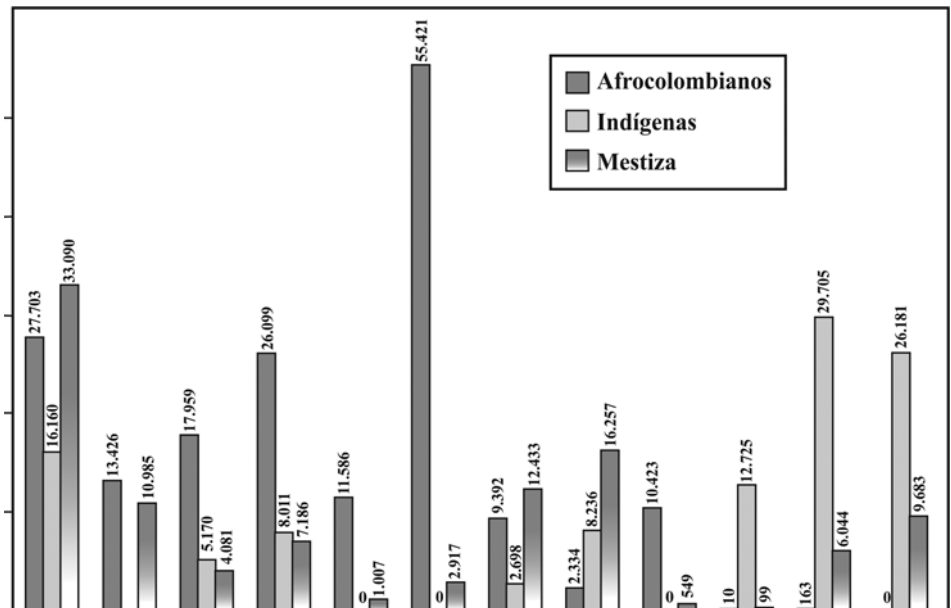
Aspecto Social. Socialmente, más del 60% de la población se encuentra por debajo de la línea de pobreza y se presentan intensos conflictos, motivados por la presencia de grupos armados ilegales, narcotráfico y delincuencia común, los cuales desestabilizan la región y ocasionan masacres, desplazamientos,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

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

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

Gráfico 17

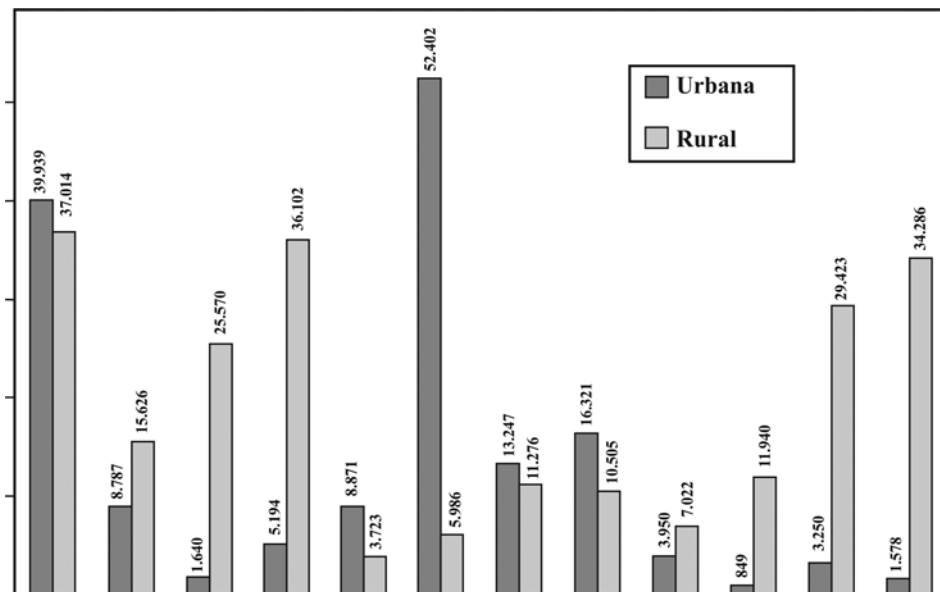
**POBLACIÓN SEGÚN COMPOSICIÓN ÉTNICA
 MUNICIPIOS NORTE DEL CAUCA**



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

Gráfico 18

POBLACIÓN RURAL Y URBANA REGIÓN NORTE DEL CAUCA



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

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

3.2.1. Origen

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

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

3.2.2 ¿Qué es AMUNORCA?

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

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

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

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

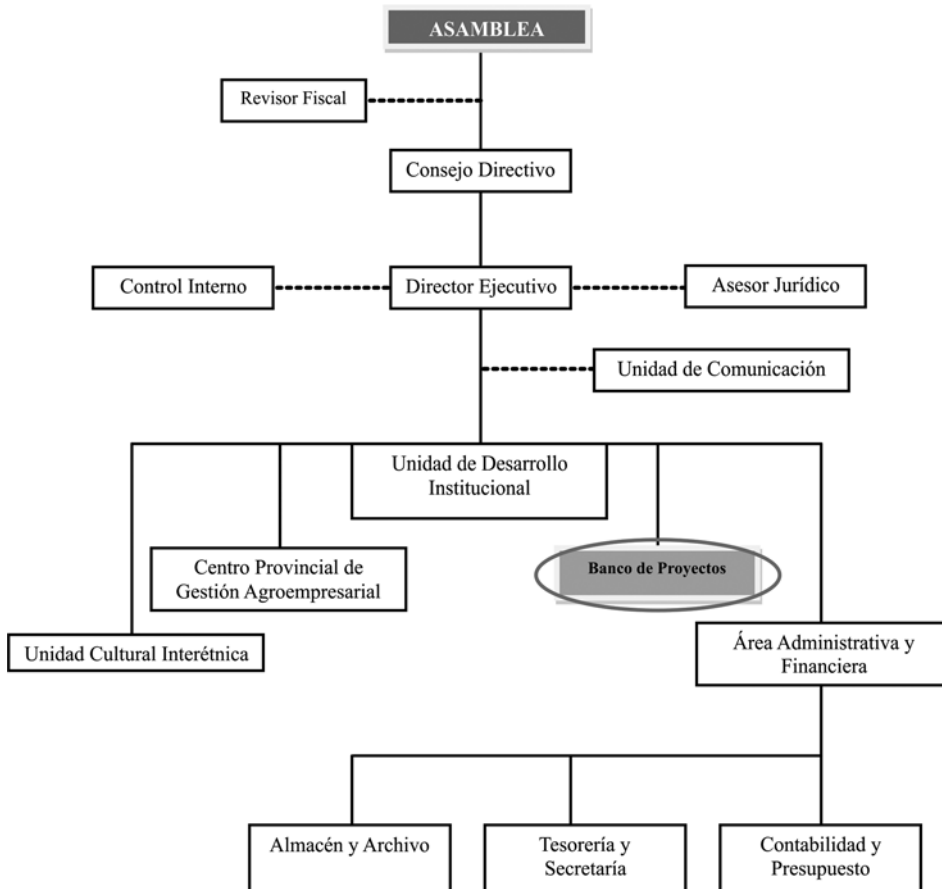
3.2.3. Estructura administrativa

AMUNORCA cuenta con la siguiente estructura (Gráfico 19):

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

Gráfico 19

ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DE AMUNORCA



Fuente: Elaboración propia.

- *Asamblea General*

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

- *Consejo Directivo*

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

- *Unidad Cultural Interétnica*

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

- *Unidad Centro Provincial de Gestión Agroempresarial*

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

- *Unidad de Desarrollo Institucional*

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

- *Unidad de Banco de Proyectos Regionales*

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

- *Unidad Administrativa y Financiera*

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

3.2.4. Socios Estratégicos y Entidades Reguladoras

Cuadro 10

SOCIOS ESTRATÉGICOS Y ENTIDADES REGULADORAS DE AMUNORCA

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

Fuente: Elaboración propia.

3.2.5. Agenda Regional

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

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

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

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

3.2.6. AMUNORCA Internacional – Proyectos actuales

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Gráfico 20

COMPONENTES DE LA COOPERACIÓN EN AMUNORCA.



Fuente: Elaboración propia.

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

3.3. Municipio de Caldon

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En el municipio se trabajan las siguientes modalidades de internacionalización:

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

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

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

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

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

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

3.4. Internacionalización en los planes de desarrollo

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

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

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

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

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

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

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

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

Cuadro 11

CONSOLIDADO POR DIMENSIONES. PLAN DE DESARROLLO DEL CAUCA

(MILLONES DE PESOS COLOMBIANOS)

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

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

Cuadro 12

CONSOLIDADO TOTAL DE INVERSIONES. PLAN DE DESARROLLO DEL CAUCA

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

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

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

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

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

Cuadro 13

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

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

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

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

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

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

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

3.5. Entrevistas

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

Cuadro 14

RESUMEN ENTREVISTAS

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

Fuente: Elaboración propia.