

LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL COMO HERRAMIENTA PARA LA GESTIÓN MUNICIPAL EN COLOMBIA*

Jahir Alexander Gutiérrez Ossa
Economista de la Universidad de Medellín, Colombia, y magíster en Desarrollo, Universidad Pontificia Bolivariana, Medellín, Colombia. Docente e investigador, Programa de Negocios Internacionales, Universidad de Medellín, Colombia. Líder del grupo GINI (Grupo de investigación en Negocios Internacionales), Medellín, Colombia.
jgutierrez@udem.edu.co

Artículo recibido el 07 de marzo de 2009 y aprobado para su publicación el 01 de abril de 2009

Eje Temático: Cooperación Internacional.
Subtema: Gestión Municipal.

RESUMEN

Las administraciones municipales no están preparadas para asumir actividades con organismos internacionales o de cooperación en aras de la eficiencia, pese a la existencia de norma y ley, es escasa la cooperación descentralizada. De ahí que, sea necesario revisar la condición de la estructura municipal con el fin de considerar el camino a desarrollar en materia de cooperación internacional. Hasta ahora, la gestión municipal ha sido abordada desde las directrices provenientes del Estado central en cuanto a los temas de equilibrio, financieridad, sostenibilidad y eficiencia de la administración pública, sin considerar a la cooperación descentralizada. La capacidad de gestión municipal en Colombia se encuentra en entre dicho por cuenta de la ineficiencia orquestada por la falta de coherencia entre los preceptos de la administración y los parámetros de acción constitucional que tienen los municipios en cuanto a la cooperación internacional.

Palabras clave: Política fiscal y comportamiento económico, Cooperación internacional descentralizada, Relaciones intergubernamentales.

* Este artículo es producto de la tesis doctoral: "*Perspectiva de la cooperación internacional en la eficiencia de la administración pública municipal en Colombia*", presentada a la Atlantic International University (AIU), Honolulu, USA, para optar por el título de: "Doctor en Administración Pública (2009)".

ABSTRACT

The municipal administrations are not prepared to assume activities with international organisms or of cooperation for the sake of the efficiency, in spite of the existence of norm and law, the decentralized cooperation is little. For that reason, it is necessary to review the condition of the municipal structure with the purpose of considering the way to develop in the matter of international cooperation. Until now, the municipal management has been boarded from the originating directives of the central State as far as the subjects of balance, financieriedad, sustainability and efficiency of the public administration, without considering to the decentralized cooperation. The capacity of municipal management in Colombia is in between these on behalf of the inefficiency orchestrated by the lack of coherence between the rules of the administration and parameters of constitutional action that have the municipalities as far as the international cooperation.

Key Words: Fiscal Policies and Behavior of Economic, Structure and Scope of Government, Intergovernmental Relations.

Introducción

El tema de la cooperación internacional como elemento medidor de la eficiencia en la gestión pública municipal ha venido tomando fuerza. Hasta hace muy poco el proceso para alcanzar la cooperación internacional era a través de la intervención directa de los Estados, en cuanto a la forma, orden y características que debía tener la cooperación en cuanto a su vínculo con una nación en particular, y de allí era el Estado quien definía los parámetros para hacer de la cooperación un elemento cercano de manera indirecta a los entes territoriales. Es decir, la diplomacia que en el mundo está comenzando a desarrollar los entes territoriales para allanar y recorrer el camino de la cooperación, conocida como la paradiplomacia. Ésta reconoce la importancia de otorgar a los entes territoriales la capacidad de asumir el papel de gestor de su propio desarrollo a través de la puesta en práctica de dicho mecanismo en la estructura organizacional de los entes.

Varios aspectos son señalados como causantes de la paradiplomacia por parte de los entes territoriales. El primero, la incapacidad de los Estados para conocer de manera clara y directa los requerimientos locales; el segundo, la necesidad de los entes por mejorar la gestión pública a través de su visualización o reconocimiento global, que le permita acercar el interés internacional; el tercero, el reconocimiento a la relevancia de las estructuras de poder local por encima de las condiciones y reglas de orden nacional. Y, el cuarto, la idea de que es posible mejorar las condiciones de los entes territoriales a través del concurso y participación de mecanismos como la cooperación internacional o la interacción pública con otras localidades en el mundo.

Las ideas anteriores pueden parecerse a los ya conocidos esquemas tradicionales de ciudades o localidades hermanas o de padrinazgos entre poblaciones del mundo, cobijadas por unos intereses mutuos, pero que en ningún momento el tema de la gestión pública es central. En el caso de la cooperación internacional descentralizada o paradiplomacia, es darle una alternativa a los entes territoriales para que con carácter de gobierno asuman un rol directo en la gerencia de sus administraciones, buscando a través de la cooperación elementos que puedan ser útiles a la labor pública de la gestión municipal, pero de igual manera para la solución de problemas puntuales.

Partiendo de estas consideraciones, el interés es considerar la cooperación internacional descentralizada como un mecanismo que sirva para sacar adelante la gestión pública local y regional en Colombia. Aunque está dispuesta la ley para que los municipios puedan actuar en pro de dicho propósito, la realidad muestra que la estructura institucional y legal sobre la cooperación internacional aun deja en el Estado toda la acción en la materia. De aquí, será revisada a manera

de diagnóstico la estructura internacional de la cooperación; la forma como ésta puede contribuir al mejoramiento de la gestión pública municipal; la estructura que tiene el Estado en Colombia para dar cuenta de la cooperación internacional; los elementos que se requieren de los entes municipales para acogerla como parámetro de eficiencia; los posibles impactos que traería la posibilidad de adoptar la cooperación en los municipios; y finalmente, la puesta de un caso por medio del cual se pueda hacer un balance sobre la cooperación internacional y su relevancia en la gestión municipal.

A pesar de que existe ley y norma en cuanto a este tipo de escenario, la realidad muestra que el país como tal y los mismos entes territoriales, aún tienen este tema a un lado por cuanto no hace parte de la canasta de asuntos de orden administrativo a abordar en las agendas municipales. Este hecho evidencia que en temas de cooperación internacional a nivel municipal los entes territoriales se encuentran prácticamente en ciernes. Bajo estas consideraciones, se pretende analizar la capacidad que tiene el Estado en Colombia para hacer de la cooperación internacional y de los organismos internacionales una oportunidad que le permita refrendar y acrecentar la presencia e impacto a escala estatal de la cooperación internacional.

I. Contexto general de la cooperación internacional y su relación con el Estado

Es importante analizar la presencia de los organismos internacionales y de cooperación internacional en la gestión local de los entes municipales y las categorías administrativas para determinar en qué instancias y rubros podrían tener mayor impacto como herramienta administrativa. Sin embargo, se hace necesario destacar las situa-

ciones, características y escenarios que, dadas las categorías de los entes territoriales y sus prioridades, llevarían a su efectividad en la administración pública local.

Para entender la connotación de la cooperación internacional y de los organismos internacionales, es necesario analizar la estructura institucional por la que ha pasado el Estado. En él se encarna la consolidación de estas dos figuras a escala global, pero de igual manera éstas han sido recíprocas al mismo, en tanto los momentos que han definido su presencia. Confrontaciones bélicas, desastres naturales, temas relacionados con la pobreza, los derechos humanos, la asistencia social y ayuda, han sido de manera característica los aspectos que han vinculado a la cooperación internacional y los organismos internacionales con los Estados constituidos legítimamente como naciones o repúblicas. No obstante, otros hechos han cambiado la idea inicial sobre ambos tópicos. Al respecto señala Tokatlian y Carvajal:

En términos generales, se observa que el Estado ha perdido importancia relativa como canalizador de asistencia internacional. Sin embargo, de ello no se puede deducir que las ONGs hayan desplazado al Estado como el actor internacional central en asuntos de cooperación. Aunque se ha demostrado, como se hizo en una reunión de la OCDE en 1988, que canalizar ayudas de cooperación por medio de las ONGs resulta mil veces más barato que hacerlo a través del aparato estatal. En lo que respecta particularmente a Colombia, se pueden plantear los siguientes interrogantes respecto a la cooperación: ¿Cómo se debe presentar al país para ser considerado merecedor de la ayuda internacional? ¿Qué argumentos son estratégicos en la posguerra fría, para obtener importantes montos de cooperación internacional? ¿Se

debe definir como un país con una economía de magnitud media? ¿Cómo peligroso para la estabilidad mundial? ¿Cómo víctima del narcotráfico internacional? (2005, p. 10)

Existen dos momentos para atraer la cooperación internacional y la presencia de organismos internacionales al interior de la administración pública territorial. Uno de ellos, relacionado con las condiciones que el Estado en Colombia define para que estos entes tengan presencia y ascendencia en el país con él directamente y los entes territoriales que de este dependen. El segundo momento, la capacidad real que puedan tener los entes territoriales para hacer llegar dicha cooperación y presencia internacional de manera efectiva como un componente esencial de su gestión, toda vez que en el país cada municipio ostenta su propia su categoría y condiciones.

Son diversos los problemas que atienden las organizaciones internacionales al igual que las instancias de cooperación internacional, que se hace imperante reconocer el carácter e impacto de éstas en los tópicos mencionados. No obstante, existen dificultades que no permiten apreciar de manera holística estos agentes a escala global, particularmente en países enfrascados en disputas internas o externas, quienes los ven como obstáculos o vigilantes raseros de sus ejecutorias, y de lo cual en realidad no están interesados en que sean criticadas o divulgadas. En general, han sido más los señalamientos en contra de la presencia de los organismos internacionales y de la cooperación internacional en muchos países, apreciación que impide ver la oportunidad que estos frentes pueden traer para naciones que aun requieren completar el *estatus quo* del Estado, para resolver problemas o mediar para superarlos. Frente a ésta consideración, emerge la posibilidad de que ambos estamentos sean vistos como una oportunidad para el mejoramiento de la gobernabilidad en las administraciones públicas locales.

Hoy existen problemáticas que son propias de las localidades, las regiones y los territorios que no cuentan con la suficiente presencia estatal o autonomía para tratar que éstas los mitiguen institucionalmente, toda vez para el caso en cuestión, que sigue descansando en el Estado central la legislación, la norma y el procedimiento para ordenar actividades que conduzcan a la articulación de la cooperación internacional y la presencia de los organismos internacionales en las diferentes instancias de las instituciones centrales y descentralizadas en las administraciones públicas territoriales. Precisamente el interés, es construir una idea que permita articular la administración pública de los entes territoriales con la cooperación y los organismos internacionales. Al respecto Abalos señala:

La importancia de la Cooperación en el apoyo al proceso de desconcentración y descentralización. Reinstaurada la democracia, se ha hecho evidente el interés de diversos actores por promover estos temas. En algunos casos son los propios gobiernos de Europa y Norteamérica los que quieren dar a conocer sus experiencias. En otros, son autoridades subnacionales (como gobiernos regionales y locales) las que además de tener crecientemente contemplados en sus presupuestos un ítem para cooperación, especialmente con sus similares del Tercer Mundo, muchas veces han creado empresas adheridas, por medio de las cuales se proyectan objetivos de cooperación con otros estrictamente comerciales.

Las Agencias Multilaterales también han empezado crecientemente y con mucha fuerza a canalizar recursos para programas de fortalecimiento de gobiernos regionales y locales, aquí están el Banco Mundial, el BID, el Sistema de N.N.U.U, y, aún cuando

pueda corresponder a otra categoría institucional, la Comunidad Europea. Además de estos macroactores, también se ha despertado el interés de fundaciones privadas, universidades, ONG establecidas en los países industrializados por incorporar entre sus líneas de trabajo proyectos insertos en este tema. (2006, p. 4-5)

2. Cooperación internacional en Colombia

A la luz del concepto de la administración pública territorial debe tenerse en cuenta no sólo la definición constitucional municipal y departamental, sino de igual manera la condición legal y de categorización que gozan éstos en aras de fomentar la realidad de la cooperación internacional y la presencia de los organismos internacionales. Es de entender, que la realidad nacional es diferente en cada región del país, por ende, se trata en lo posible de definir una estructura general que permita acrecentar el papel de dichos esfuerzos institucionales en la administración pública local, realizando un análisis amplio de cómo pueden interactuar los entes territoriales en la materia para el mejoramiento de sus administraciones.

Cuando se habla de la administración pública territorial al interior del tema se señalan a los departamentos y municipios como principales agentes representantes de la institucionalidad central y descentralizada del Estado en Colombia. En la actualidad, se espera demasiado por cuanto las demandas que antes se hacían al Estado central están siendo dirigidas hacia ellos. Toda vez que la primera representación que tiene el ciudadano del Estado son ellos exactamente. Así, temas como la gobernabilidad, la responsabilidad ciudadana, el liderazgo político, las oportunidades sociales, el equilibrio económico y financiero, la paz y convivencia han sido trasladados como temas de primer

orden que debe resolver la administración pública territorial y los impactos que tienen estas áreas en la educación, la salud y la pobreza.

A la par con el llamado que se hace a nivel central para que se profundice en los temas de cooperación internacional y de presencia de los organismos internacionales como mecanismo articulado a la administración pública nacional, también debe ser dirigido a las administraciones públicas territoriales. Para ello, es importante hacer un sondeo de los caminos que a escala central y territorial han sido tomados con el propósito de hacer un diagnóstico claro, y de igual forma, las estrategias que al respecto deben considerarse para sacar adelante la propuesta con el ánimo de que sea un ejercicio de permanente trato y consideración en la administración pública, y que a través de ella se puedan alentar mecanismos, áreas y equipos de trabajo que fomenten la cooperación y la presencia de organismos internacionales.

Debe dejarse a un lado la concepción de que la cooperación internacional no es posible por cuanto no se cuenta con el recurso humano ni el conocimiento para allanarla. Tampoco, se puede permitir que las administraciones públicas continúen su gestión por fuera de estas instancias, puesto que no corresponde a la realidad actual de profundizar en áreas o temas que permitan mejorar la gestión. Es claro que las administraciones deben prepararse para acercarse a la cooperación internacional y la presencia de los organismos internacionales, ya que el Estado constitucional fomenta dicha tarea, y sí es un mandato, las administraciones deben dar cuenta de ello. De ahí que, el Estado en Colombia ha de promover de manera generalizada el vínculo de estos temas con la gestión, llevándolos incluso como tema de evaluación como hasta ahora se hace en otros campos como la responsabilidad fiscal o iniciativas de buen gobierno. Frente a ello reseña Pérez:

Enfoques de la cooperación técnica internacional para la modernización del Estado y de la gestión pública. Al hacer una revisión de la cooperación técnica proporcionada por las agencias multilaterales y bilaterales a los países en desarrollo, se puede sostener que los enfoques utilizados no fueron necesariamente el resultado de una determinada estrategia destinada a mejorar la gerencia del sector público. Ellos respondieron más que nada a situaciones que se presentaban en los países que solicitaban la cooperación. Entre ellas: a) Las demandas específicas de los países que solicitaban la asistencia. b) La experiencia y formación académica de los expertos que se reclutaban para la implementación de los proyectos c) El desarrollo de la disciplina de la administración pública en el país o región que solicitaba la cooperación técnica. d) La filosofía del país o agencia que proporcionaba la cooperación, y e) La necesidad de ensayar nuevos enfoques, cuando los utilizados habían fracasado. (1997, p. 5)

Hasta el momento organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) han ofrecido herramientas como el Datagob para evaluar la gestión de los gobiernos en diferentes frentes, pero de otro lado, son pocos los gobiernos y más aun en el frente local y territorial que sacan a relucir la cooperación como un campo claro de gestión pública, ya que los burgomaestres no lo hacen y los estamentos de elección popular como concejos o asambleas tampoco los fomentan; hecho que evidencia que no es una situación pasajera o momentánea el descreimiento que se tiene en cuanto a la cooperación internacional y la presencia de organismos internacionales en la administración pública territorial en Colombia.

Para lograr la posibilidad de que la cooperación sea tenida en cuenta como parámetro de gestión local se requieren varias situaciones. Primero, debe revisarse la estructura constitucional, legislativa y de regímenes que al respecto se tiene en el país en cuanto a los temas de la cooperación internacional y de la presencia de los organismos internacionales. Segundo, el papel que han tenido dichas instancias en cuanto al Estado central en Colombia y la estructura territorial enmarcada en los municipios en general. Tercero, determinar los impedimentos que de orden central y territorial no han permitido el afianzamiento en dichos temas. Cuarto, considerar la posibilidad de instrumentar los temas como métodos de evaluación de la gestión en la administración pública territorial. Quinto, considerar la infraestructura que se requeriría para contar con administraciones públicas territoriales eficientes al amparo de estos dos mecanismos internacionales. Sexto, determinar cómo se podrían desarrollar los temas de cooperación y de organismos internacionales en las diferentes categorías municipales, definiendo las opciones que por cada nivel municipal territorial tendrían sobre el qué, el cómo, cuándo y para qué enfatizar la administración pública territorial en los temas que dichas áreas convoquen. Y, por último, definir los recursos y requerimientos que con el tiempo las administraciones públicas locales requerirían para afianzarse en dichas áreas con conocimiento de los protocolos, acuerdos, instancias, organismos y temáticas de las cuales se vuelvan expertos en cuanto a cooperación y organismos internacionales para internalizarlos como equipamiento de sus acciones y decisiones de orden institucional y administrativo. Señala Torrijos al respecto:

(...) Una diplomacia que se aleja del centro estatal y que podría definirse como aquel conjunto de iniciativas exteriores de tipo político, social, económico, cultural,

etc., diseñadas, emprendidas, reguladas y sostenidas por colectividades territoriales (las regiones) que proclaman y despliegan una capacidad de actuación propia. (2000, p. 20-21)

3. Administración pública municipal en Colombia y cooperación internacional

El tema de la cooperación internacional y de los organismos internacionales en la administración pública municipal en Colombia ha sido abordado de manera general y tangencial. Es así que aún es el Estado central quien dictamina el qué hacer, cómo hacerla y dirigirla en los aspectos de asistencia, ayuda, financiación, préstamos o contratación. Sin embargo, en la Constitución colombiana existen artículos que permiten analizar el campo de acción de los entes municipales y departamentales en dicha materia; catalogados como instrumentos que de fondo podrían contribuir para que el ejercicio de la cooperación internacional y la vinculación con organismos internacionales permitan desarrollar una mejor administración pública territorial.

La contribución económica no es lo único que puede constituir la base de la cooperación y la presencia de los organismos internacionales en la administración pública municipal en Colombia. La asistencia técnica, la posibilidad de acceder a líneas de fomento y ayuda, al igual que el espacio para considerar el préstamo de recursos de diferentes matices como la misma posibilidad de acceder a contratos o tener reciprocidad en proyectos de interés común, son algunos de los escenarios desde los cuales se señala en esencia que la cooperación internacional es un camino de posibilidades para quien realmente crea en ella como una fuerza capaz de coadyuvar al mejora-

miento de la gestión pública municipal de cara a la eficacia y eficiencia, como señala Cavestany:

Los motivos que explican por qué en un territorio se dan formas más o menos sólidas y permanentes de cooperación, no son fáciles de dilucidar. Diferentes factores, como la confianza, la tolerancia al riesgo que conlleva compartir decisiones, o la solidaridad, se combinan para explicar el desarrollo de la cooperación. Pero por qué en un territorio y en un momento determinado, estos factores se han desarrollado y han facilitado la cooperación, es algo difícil de explicar. En su gran mayoría, las reflexiones sobre el desarrollo local, dan cuenta de estos fenómenos una vez producidos, como constatación a posteriori.

Se afirma que, las regiones o zonas más desarrolladas, lo han sido en la medida que sus actores han tenido mayor predisposición a cooperar en aras de objetivos comunes y, en sentido contrario, las zonas de menor desarrollo, deben su atraso a la escasa predisposición a cooperar por parte de sus organizaciones e instituciones.

La posibilidad de que los actores identifiquen con los problemas del territorio en el que operan es un aspecto de primera importancia para nuestro análisis. La cooperación efectiva y la interacción entre actores, estará sujeta a que se identifiquen con una problemática común y estén dispuestos a acordar soluciones y tomar decisiones colectivas. (1996, p. 6-7, 10)

A nivel de detalle, la cooperación internacional ha estado enmarcada de manera central en la forma como percibe el Estado su vínculo con el exterior. Es decir, éste es quien señala y define el concepto

de la cooperación, en orden de pretensiones estrictamente estatales y por ende de subordinación en cuanto a la posibilidad de acceso local a la cooperación internacional de forma descentralizada. Conforme a ello, pueden existir explicaciones que van de la mano con la robustez o languidez de los municipios para avanzar en dicho propósito. Pero, existen ejemplos detallados en donde la discusión sobre la cooperación ya no es compadecida desde el tamaño del municipio o de sus posibilidades mínimas. Por el contrario, son estos factores quienes seducen aún más la necesidad de buscar medios que permitan desarrollar la gestión pública a través de la cooperación internacional. Seguido a ello la búsqueda de fuentes de cooperación internacional para fines económicos o de obtención de recursos prácticamente ha comenzado a ser abandonado, en primera instancia, desde las mismas exigencias que al respecto hacen las fuentes para que los recursos tengan un buen recaudo y destino, a la par con ello, que los mismos entes locales que la cooperación bien entendida puede ser un excelente ejercicio administrativo que contribuya a la gestión municipal.

La estructura de la administración pública municipal en Colombia se ha vuelto pesada para el Estado. Éste ha emprendido diferentes acciones a través de leyes y reformas para “salirse” un poco de su responsabilidad y reciprocidad con los entes territoriales. Aunque la forma como se ha hecho no ha sido tal vez la idónea, dado que apunta de ajustes en las finanzas territoriales el Estado ha querido frenar de cierta manera su vínculo con los municipios. Ésta situación ha conducido a un debilitamiento en la gestión pública municipal.

Aunque éste proceso llevado a cabo por el Estado central puede ser tortuoso, la realidad es que los hechos son más elocuentes de lo que parece. En adelante la gestión pública estará encausada a la eficiencia que deberá entre

otras provenir de la capacidad y eficiencia de los burgomaestres, concejales y diputados. Sobre lo que Palomo reseña:

La aparición del fenómeno de la cooperación oficial descentralizada (COD). Las teorías del desarrollo regional y del desarrollo local, es decir, la inclusión de variables espaciales y el fortalecimiento de los aspectos microeconómicos del desarrollo, generan nuevos planteamientos y prácticas de los sistemas de cooperación internacional al desarrollo. Estas nuevas prácticas propician el protagonismo de la administración local en el modelo de cooperación internacional al desarrollo en el próximo siglo XXI, al enfatizar la intervención de aquellos agentes más cercanos a los ámbitos locales y a la sociedad civil, así como las instituciones y asociaciones representantes de la población objetivo de las acciones de cooperación. (2005, p.1)

Frente a ello, la tradicional forma de hacer gestión ante el Estado central estará en desuso y será acabada por la necesidad de hacer gestión y *lobby* en otros Estados, en otras localidades y ante otros organismos, incluyendo la posibilidad de hacer de la cooperación internacional un aliado para fortalecer los mecanismos y políticas encaminadas a la descentralización y ordenamiento territorial que tanto anhela el país local, los municipios y departamentos. De ésta experiencia, muchas localidades en el mundo han empezado a adoctrinarse en el tema de la cooperación internacional como proceso de gestión local tanto desde el lado de la oferta de la misma como de la demanda. La Unión Europea ha definido esta forma de cooperación como descentralizada. La idea de la cooperación descentralizada es dar posibilidades a localidades y municipios para que claramente identifiquen sus opciones frente a sus requerimientos, y que sean

ellas de manera directa quienes gestionen ante organismos internacionales. Se trata, de una especie de para diplomacia en la cual los municipios determinan claramente cómo llegar a dichas instancias internacionales sin la injerencia directa, manifiesta o controladora del Estado central.

Más que observarla como una salida, es una oportunidad la que tienen los municipios para poder encarar lo que se les viene en cuanto a la evaluación y medición en su capacidad de respuesta ante las demandas locales y solicitudes de los ciudadanos, que ya no se traducen en la eficiencia política, sino en la eficiencia de la administración pública. Para que sea alcanzable, es necesario considerar los siguientes elementos:

- Las diferencias políticas.
- La falta de interés o de conocimiento en la materia.
- La falta de gestión.
- La inmovilidad del cargo y la estructura burocrática.
- La preservación del poder y control político en contra de la gestión abierta a través de la cooperación.

- El llamamiento para exigirle al Estado reglas claras en la materia.

De igual manera, se requiere de un cuerpo colegiado concejal, más que de oposición o coalición, de gestión, desde el cual se pueda avanzar más allá de la medida política o del activo político que se tiene en el momento por el hecho de ser elegido. Ya no habrá más inventarios electorales que ofrecer por cuanto la gestión será quien determina la capacidad de acceso al electorado, si es que es está la preocupación. Ellos, tendrán que abonar también el camino para ser considerados gestores de una nueva realidad en la administración pública. Las exigencias globales pasarán hacer discusión local. Según la ACCI¹ (Agencia Colombiana de Cooperación Internacional) se plantea la discusión de la siguiente manera:

Ante la difícil situación económica, ¿Hasta qué punto la Cooperación Internacional es la tabla de salvación para los departamentos y municipios? En la actualidad se están desarrolladas diversas iniciativas tendientes a fortalecer a los Departamentos y a los Municipios con el apoyo de la República

1 Desde 1996 fue creada la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional -ACCI-, ente encargado de hacer cumplir las políticas del Estado en lo referente a cooperación internacional. Dicha institución, ha diseñado la metodología que consolida los instrumentos exigidos por los organismos internacionales, además de planear una serie de criterios para la presentación de propuestas de cooperación. El documento CONPES 2768 Política Nacional de Cooperación Internacional MINRELACIONES EXTERIORES - DNP: DECTI del 22 de marzo de 1995, propone la creación de una Agenda de Cooperación Internacional adscrita al Departamento Nacional de Planeación. De esta forma, mediante Ley No. 318 del 20 de septiembre de 1996 se creó la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional -ACCI- la cual se encargará de coordinar, administrar y promover los recursos de cooperación internacional técnica y financiera, no reembolsable, que reciba y otorgue el país así como de los recursos que se obtengan de operaciones de condonación de deuda. Es decir, la Agencia será la entidad rectora encargada de canalizar la totalidad de recursos y las solicitudes de cooperación internacional. Con el ánimo de fortalecer la cooperación internacional la ley creó el Fondo de Cooperación y Asistencia Internacional con el propósito de apoyar iniciativas tendientes a incrementar los flujos de cooperación horizontal. Así mismo, el Comité Intersectorial de Cooperación Internacional será el encargado de actuar como instancia de enlace y coordinación de las solicitudes de cooperación formuladas por las entidades demandantes de recursos de cooperación internacional.

Federal de Alemania y la Unión Europea. Las actividades que se están realizando incluyen la **gestión y las finanzas**, sin embargo la cooperación internacional se ubica más en proveer herramientas para mejorar el quehacer de las administraciones en lugar de la asignación de recursos.

¿Un municipio puede presentar un proyecto para la cooperación internacional? La cooperación internacional en su evolución ha considerado orientar sus actividades hacia la **concepción de programa**, sea este definido por variables temáticas o regionales, buscando, atender el problema particular desde los diversos factores que le afectan. En este sentido, el carácter interinstitucional, inclusive la participación del sector privado, se considera un requisito previo a la ejecución y la cual debe estar contemplada en la formulación misma del programa o proyecto. Es decir, un Municipio puede asumir el papel de coordinador o ejecutor del programa o proyecto en el cual participan diversas entidades o municipios.

¿Las entidades del Estado pueden recurrir de manera directa a las Embajadas y organizaciones multilaterales?

El conducto regular lo constituye la ACCI, quien asegura una posición integrada de nuestro país, garantiza una interlocución y una unidad de criterio, evita duplicidad de acciones y facilita la coordinación con los cooperantes. Las entidades que así lo requieran pueden contactar las embajadas para obtener información adicional sobre las áreas de interés, los tipos de proyectos que se están apoyando en un momento determinado, o las capacidades de las entidades similares en los respectivos países,

así como, para la exploración de aquellas líneas que manejan directamente las Embajadas y las Representaciones de Organismos Internacionales (Agencia Colombiana de Cooperación Internacional -ACCI).

La forma en que la cooperación internacional empalme en la estructura municipal, dependerá de la capacidad de apertura política de los dirigentes y de manera directa, de la capacidad de liderazgo de quienes asumen los cargos de elección popular. Y tal vez, al obtener excelentes resultados, la discusión enmarcada sobre la presencia estatal en las regiones o el mismo esfuerzo fiscal pase a un plano de negociación entre el Estado central y los municipios, y no en el hasta ahora tira y afloje cuando de repartir los recursos de la nación se trata. Es decir, la cooperación puede dar mejor maniobrabilidad local frente al Estado. Godínez argumenta:

El nuevo dinamismo económico y social de las regiones subnacionales se manifiesta en el plano de la mundialización, en cuyo entrecruzamiento de relaciones surgió de manera progresiva en los últimos dos decenios la llamada paradiplomacia -término con que los especialistas denominan las acciones internacionales de las entidades de gobierno no central, algunas de las cuales, lo mismo en los países industrializados que en las naciones en vías de desarrollo, se han tornado muy activas en la promoción externa de los asuntos socioeconómicos, culturales o de seguridad que son de su competencia-. (2007, p. 2)

Se avecinan cambios en la forma de hacer gestión local a través de la cooperación descentralizada. La consolidación de una estructura pública que de manera generalizada sume esfuerzos en cuanto al desarrollo de la gestión pública en la visión, misión y ejemplo previsto desde la cooperación internacional.

Conclusiones

La cooperación descentralizada se presenta a la gestión pública municipal como una alternativa que no se presenta todos los días, toda vez que, hasta ahora las administraciones locales han estado sumergidas en la forma cotidiana de hacer gestión a través del aparato e instancias burocráticas, y muy poco en cuanto a gestión de cara a la gerencia municipal, que le permita a los entes desarrollar actividades, nexos y alianzas que sirvan de puente para articular la gestión administrativa, con la capacidad de acción pública hacia resultados palpables para los ciudadanos.

Ésta cooperación viene siendo promovida internacionalmente, siendo en ella la idea central permitir a los sujetos o entes locales mundiales explorar caminos que de manera autónoma y directa les permita tener mejores resultados administrativos, gerenciales y públicos, toda vez que la gestión internacional que generaría podría conducir a estos hacia otras posibilidades. Sin embargo, aunque el interés es plausible surgen preguntas que en el camino obligan a analizar la posibilidad de contar con la cooperación descentralizada no solo como una fuente de recursos sino un mecanismo para medir la gestión territorial local.

Con rapidez ha sido asumida por parte del Estado en Colombia la tarea de promover la cooperación internacional a escala descentralizada y de gestión local. La entrada del sistema nacional de cooperación a la par con el plan estratégico propuesto en la materia hace pensar en la posible apertura en cuanto a cómo abordar el tema por parte de las localidades municipales. No obstante, también se requieren cambios significativos en la estructura municipal.

Bibliografía

- ABALOS K. J. A. (2006). *El papel de la cooperación al desarrollo en el actual Proceso de Descentralización*. Extraído desde http://www.revistacien-sociales.cl/archivos/revista1/word/revista_1_art_5.doc. p 12.
- AGENCIA COLOMBIANA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL. (s.f) *Documentos de trabajo Colombia Joven*. Extraído el 09 de junio de 2009 desde: http://www.colombiajoven.gov.co/documentos/cooperacion/QuE_es_cooperacion_tecnica_internacional.pdf
- ALESINA, A. (2001). *Reformas institucionales en Colombia*. Santa fe de Bogotá: Alfa omega-Fe-desarrollo.
- AMTMANN C. A (1997). "Identidad regional y articulación de los sectores sociales en procesos de desarrollo regional". *Revista austral de ciencias sociales*, (1). Valdivia: Universidad Austral de Chile.
- ARÉVALO REYES, H. D. (2002). *Responsabilidad del Estado y de sus Funcionarios*. (2da Ed.) Bogotá: Ediciones jurídicas Gustavo Ibáñez.
- BACELAR DE ARAUJO T. (1995). "Planejamento regional e relacoes intergovernamentais". En R. Affonso y P. L. Barros (Orgs), *A Federacao em Perspectiva*. Sao Paulo: FUNDAP.
- BOISIER, S. (1996). "En busca do esquivo desenvolvimento regional: entre caixa-preta e oprojeto político". *Planejamento e políticas públicas*, (13). Brasilia, IPEA.
- (1996). "La política regional en América latina bajo el signo de la globalización". *Debates*, (12). Brasilia: Fundacao K Adenauer/ IPEA.
- (1997). "América latina: entre la centralización y la descentralización". En B. Helmsing y J Guimaraes (Eds.), *Locality, state and development*. The Hague: ISS.
- CARTA DE INFORMACIÓN DEL PROGRAMA URB-AL. (2004). Programa horizontal de cooperación descentralizada de la Comisión Europea, destinado a las ciudades, aglomeraciones y regiones de la Unión Europea y América Latina.
- CAVESTANY, B. F. (1996). *Desarrollo desde el territorio. A propósito del desarrollo local*. Instituto Internacional de Gobernabilidad. Colección de Documentos. Biblioteca de IDEAS. Extraído desde <http://www.iigov.org>.

- CIRERA, A. (2006). *La evaluación de la política de cooperación: el impulso desde los organismos internacionales*. XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala.
- DOCUMENTO CONPES-2968. (1997). DNP. Nuevo enfoque de la cooperación internacional. Cooperación internacional/Cooperación económica colombiana. Bogotá.
- GARZÓN, L. E. (2008). *Los Gobiernos Locales en la Esfera Global. Consecuencias de la entrada de los gobiernos locales en el ámbito internacional*. Ponencia para la III Conferencia Anual del Observatorio de Cooperación Descentralizada UEAL.
- GIDDENS, A. (2001). *La tercera vía y sus críticos*. Madrid: Ediciones Matéu Cromo S.A.
- GODÍNEZ, V. M. (2007). *Economía política de la cooperación descentralizada: algunas consideraciones desde América latina. Economía Política de la cooperación descentralizada: Algunas consideraciones desde América latina CEE UNAM*.
- GONZÁLES, E. A. (1993). "El desarrollo legal de la descentralización en el marco de la nueva constitución nacional". En *las nuevas políticas territoriales de Fescol*. Santafé de Bogotá: Fescol.
- GINER, S. y SARASA, S. (1997). *Buen Gobierno y Política Social*. España: Ariel Ciencia Política.
- HAGGARD, S. & KAUFMAN, R. R (1992). "Economic Adjustment and the Prospects for Democracy". En S. Haggard & R. R. Kaufman (Eds.) *And the politics of Economics Adjustment*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- MONCAYO, J. E. (2004). *Las políticas regionales en Colombia. De la intervención activa al retraimiento del Estado*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- OSBORNE, D. y GAEBLER T. (1997). *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Buenos Aires: Ediciones Paidós Ibérica.
- PALOMO PÉREZ, S. (2005). *La administración pública local como protagonista del futuro de la cooperación internacional al desarrollo a través de la cooperación oficial descentralizada*. Málaga, ISEL.
- PÉREZ SALGADO, I. (1997). "El papel de la cooperación técnica internacional en el proceso de modernización del Estado y de la gestión pública". *Revista del CLAD: Reforma y Democracia*, (8). Caracas. Extraído desde <https://www.clad.org.ve/rev08/0021032.pdf>.
- PHILIP, C. y MORGAN, K. (1998). *The Associational Economy, Firms, Regions and innovation*. Oxford: Oxford University Press.
- PIMENTA, C. C. (2003). *El programa colombiano de modernización de la administración pública nacional*. Panel para La experiencia del BID en reforma del Estado: estudios de caso y función catalizadora, presentado en VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá.
- REVEIZ, E. (1997). *El Estado como mercado. La gobernabilidad económica y política en Colombia antes y después de 1991*. Bogotá: Fonade.
- SALVADOR SERNA, M. (2003). *El impacto de los referentes internacionales en la transformación de las administraciones públicas latinoamericanas: agentes y dinámicas institucionales*. Panel para Entre la transformación de las administraciones públicas y la creación de nuevas fórmulas de gestión. La influencia de los referentes internacionales, presentado en VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá.
- TOKATLIAN J. G. y Carvajal, L. (2009). *Tendencias de la cooperación Internacional en la posguerra fría*. Política Mundial, Centro de Estudios Internacionales, Universidad de los Andes.
- TORRIJOS, V. (2000). "La diplomacia centrifuga. Preámbulo a una política exterior de las regiones". *Desafíos*, (2). Bogotá: CEPI, Universidad del Rosario. pp.20-21.
- URIBE, V. A. (2002). *Cooperación internacional y gestión pública: el proyecto Didacteca Internacional en Gestión Pública, consolidación y expansión regional*. Panel para Didacteca: Integración en la formación en administración y gestión pública, INAP, México.