

# La cooperación internacional como instrumento complementario de promoción al desarrollo\*

## The International Cooperation as a Complementary Instrument for Promoting Development

Angie Catherine Pardo Ayala\*\*

*Trabajadora Social*

*Universidad Nacional de Colombia.*

### Resumen

Este artículo aborda el tema de la cooperación internacional como un instrumento complementario de promoción al desarrollo y presenta una reflexión sobre el proceso de gestión de los proyectos de cooperación, leídos como una intervención para el desarrollo en la que se requiere incorporar de manera sistemática un componente político, comunitario, técnico y administrativo. Se proponen aspectos que, desde la perspectiva del Trabajo Social, posibilitan, además del logro de los resultados y objetivos formulados en los proyectos, un impacto positivo sobre el desarrollo de los sujetos implicados.

**Palabras clave:** desarrollo, cooperación internacional, gestión de proyectos, sujetos de desarrollo, marco lógico.

### Abstract

This paper examines the international cooperation as a complementary instrument for promoting development it presents a reflection on the management process of cooperation projects that can be regarded as a intervention for development, which inherently requires the systematic incorporation of political, community-based, technical and management components. From Social Work, this approach proposes aspects for achieving the results and the objectives formulated in the project. It also leads to get a positive impact for the development of the beneficiaries.

**Keywords:** development, international cooperation for development, project management, target beneficiaries, methodological frame.

**Recibido:** 28 de febrero de 2008. **Aceptado:** 26 de agosto de 2008.

---

\* Este artículo surge de reflexiones gestadas en el ejercicio profesional de la autora, a partir de la gestión de proyectos de cooperación internacional al desarrollo, durante los últimos cuatro años, lugares donde ha desarrollado estos proyectos.

\*\* [ancapas@yahoo.com](mailto:ancapas@yahoo.com), [angiepardoa@hotmail.com](mailto:angiepardoa@hotmail.com)

## Presentación

La cooperación internacional representa un instrumento complementario de promoción al desarrollo. Partiendo de esta premisa, en este artículo se realiza una aproximación a los conceptos de desarrollo y cooperación, estableciendo la relación, que en el ámbito internacional, se produce entre estos. Se precisa la influencia, que sobre la definición de la agenda temática de la cooperación, tienen las múltiples nociones de desarrollo construidas con influencia de distintos actores.

En el contexto en el que se reconocen las principales discusiones y consensos sobre las prioridades de desarrollo en el plano internacional se presenta el panorama del desarrollo en Colombia, precisando su relación, por un lado, con la crisis económica de los noventa y, por el otro, con la situación de violencia y conflicto armado que enfrenta el país. Con la identificación de los problemas del desarrollo latentes en el país se avanza en el abordaje de la cooperación internacional al desarrollo en Colombia, presentando la estrategia de cooperación formulada por el gobierno nacional para el período 2006-2010, y planteando su articulación a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, cuyo referente constituye un consenso internacional sobre las prioridades y necesidades del desarrollo en todo el mundo. A partir de aquí se hace referencia al contexto institucional de la cooperación oficial, mostrando su estado actual, y la existencia e importancia de la cooperación no oficial, planteando las limitaciones de la plataforma institucional existente.

En esta lógica se avanza en el análisis de los proyectos de cooperación internacional al desarrollo, como unidad básica de la planeación, el desarrollo y la cooperación, tanto en el ámbito oficial, como no oficial. Así mismo, se ahonda en el proceso de gestión del ciclo de los proyectos, haciendo referen-

cia al enfoque del marco lógico, como metodología empleada en el ámbito de la cooperación al desarrollo para la gestión de proyectos. Posteriormente, de manera propositiva, se introducen los componentes político, comunitario, y financiero-administrativo, evidenciando su incorporación sistemática como condición necesaria, para el proceso de gestión. Finalmente, desde la perspectiva del Trabajo Social, se introducen elementos que en la gestión de proyectos de cooperación internacional posibilitan el logro de los resultados y objetivos propuestos, y garantizan la sostenibilidad del proceso emprendido, además del impacto positivo sobre los sujetos implicados.

## Aproximación a los conceptos de cooperación y desarrollo. Relaciones en el ámbito internacional

La cooperación internacional vincula dos aspectos fundamentales. Por un lado, la política de desarrollo, en la que se define que tipo de sociedades se espera construir y, por el otro, la política exterior, a partir de la cual se orientan las relaciones entre los países. Esta consideración inicial plantea la proximidad dada entre el concepto de desarrollo y el concepto de cooperación, así como la forma paralela en la que se han ido transformando y evolucionando como procesos, durante las últimas seis décadas, con influencia de distintas teorías y líneas de interpretación, propuestas en el ámbito internacional.

Un elemento central para acercarse a la articulación entre cooperación y desarrollo parte del concepto de desarrollo, como resultado de la comparación formulada después de la Segunda Guerra Mundial respecto a la situación de los países, resolviendo que los industrializados que alcanzaron un significativo nivel de sus fuerzas productivas y un importante crecimiento económico, constituían el modelo a seguir

por aquellos que no se encontraban en las mismas condiciones y, a partir de ahí, fueron considerados como subdesarrollados.

En esta coyuntura, en la que además confluye la necesidad de reconstrucción política, social y económica de Europa, y la implementación del Plan Marshall, se motiva el encauce de capital internacional hacia los países subdesarrollados, produciéndose el inicio de la cooperación, asociada también, a la “Guerra Fría y a las relaciones bilaterales que a partir de esta, EEUU asume con terceros países para atraerlos a su esfera de influencia política y económica; así como al impulso de las políticas oficiales de cooperación bilateral que Europa basó y orientó principalmente hacia sus ex colonias”<sup>1</sup>. Al mismo tiempo se produjo la creación de la plataforma institucional para su orientación, como los organismos de Naciones Unidas, “[...] los ministerios de cooperación, las agencias oficiales para el desarrollo, entidades multilaterales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el Comité para la Asistencia al Desarrollo (DAC), así como muchas organizaciones no gubernamentales de cooperación, laicas y religiosas”<sup>2</sup>.

Desde su origen la orientación, direccionamiento, agenda temática y devenir de la cooperación internacional, ha estado mediada por las discusiones o acuerdos gestados en el ámbito internacional acerca del tipo o modelo de desarrollo a alcanzar y por los intereses políticos que motivan las relaciones entre países. En este proceso diversos actores y organismos han tenido participación e influencia, como es el caso del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, que con su creación reafirmaron el concepto de desarrollo con el de crecimiento económico.

Así mismo, la evolución y construcción del concepto de desarrollo ha estado marcadamente influido por las Naciones Unidas como organismo interna-

cional multilateral, donde se han planteando las necesidades del desarrollo, en principio desde un punto de vista netamente económico, y posteriormente con las conferencias de Estocolmo, Río de Janeiro y la cumbre de Copenhague<sup>3</sup>, desde una perspectiva no sólo económica, sino también social, y ambiental, proponiendo un concepto de desarrollo sostenible, orientado a lograr un equilibrio entre lo económico-social y ambiental. Esta concepción moderna del desarrollo no se orienta exclusivamente a la utilización óptima de los recursos disponibles para atender las necesidades de la población, sino que también considera las condiciones en que el hombre utiliza y modifica su medio ambiente, con una clara perspectiva de posibilidades futuras, a través de la adaptación de las instituciones sociales en las necesidades del desarrollo. Posteriormente, se introduce el concepto de desarrollo humano, desde una óptica multidimensional entendido como “[...] lograr la ampliación de las opciones de la gente: lo que es socialmente deseable y técnicamente posible (conjunto de logros) y el subconjunto que cada persona considera importante para su realización y que puede efectivamente alcanzar”<sup>4</sup>.

Paralelamente, la sociedad y en especial los movimientos sociales se han ubicado como actores centrales del desarrollo, proponiendo lecturas que convo-

1 Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional y Agencia Española de Cooperación Internacional. *Conceptos básicos. Cooperación para el Desarrollo*. España, Risolidaria, Solidaridad en Internet. 25 de octubre de 2007. [http://canales.risolidaria.org.es/canales/canal\\_congde/conceptos\\_basicos/cooperacion\\_desarrollo.jsp](http://canales.risolidaria.org.es/canales/canal_congde/conceptos_basicos/cooperacion_desarrollo.jsp)

2 Henaio Escovar, Juanita. *La Cooperación internacional al desarrollo en Colombia*. Bogotá: Cinep Novib, 1991, p. 13.

3 En la Conferencia sobre el Medio Ambiente Humano, reunida en Estocolmo (1972), se introdujo en la agenda política internacional la dimensión ambiental como condicionadora y limitadora del modelo tradicional de crecimiento económico y del uso de los recursos naturales. En la Conferencia sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, reunida en Río de Janeiro, Brasil, se establece que los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible, señalando que el desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras. Finalmente en la Cumbre mundial, sobre desarrollo social, reunida en Copenhague, Dinamarca (1995) se reconoce, la importancia del desarrollo social y el bienestar de la humanidad y la necesidad urgente de resolver el problema social de la pobreza, el desempleo y la marginación social. Organización de las Naciones Unidas-ONU. *Agenda para el desarrollo. Desarrollo social y desarrollo sostenible*. 31 de octubre de 2008. <http://www.un.org/spanish/esa/devagenda/>

4 Departamento Nacional de Planeación. “Informe de Colombia. Hacia una Colombia equitativa e incluyente. Los objetivos de desarrollo del milenio”. Bogotá D.C.: Presidencia de la República de Colombia, Acción Social, Sistema de Naciones Unidas en Colombia, 2005, p. 19.

can una concepción holística e integral que, además de la perspectiva ambiental, incorpora un enfoque de género, cultural y antropocéntrico, basado en las necesidades humanas. El proceso histórico que ha ido configurando el concepto de desarrollo, lo muestra no en un sentido estático o lineal, por el contrario, evidencia una permanente construcción, producto de las consideraciones que los sujetos realizan respecto de los medios, condiciones o satisfactores, a los que les atribuyen importancia y relevancia de acuerdo con su contexto y particularidad, cultural, territorial, regional, social, política, y étnica para su autorrealización.

La cooperación internacional toma forma en este contexto como un instrumento complementario de promoción al desarrollo socioeconómico, ambiental y humano de los países en vías de desarrollo, a partir de un conjunto de actuaciones de carácter internacional, orientadas a buscar soluciones a los problemas y tendientes a lograr mayores oportunidades de bienestar para los países. La naturaleza complementaria de la cooperación la erige, en el mismo sentido, como un recurso de intercambio, basado en criterios de solidaridad, equidad, eficacia, interés mutuo, sostenibilidad y corresponsabilidad. No obstante, aunque la cooperación ha sido entendida bajo estos criterios, también ha sido objeto de diversos debates, generados tanto por los países receptores, como por los grupos beneficiarios, sobre el interés que persiguen los países cooperantes, formulando siempre la pregunta sobre si operan o no con una agenda oculta paralela al establecer relaciones desde la política exterior con los países en desarrollo a los que les es otorgada la ayuda.

El funcionamiento de la cooperación internacional al desarrollo se da a través de modalidades estructuradas por distintos instrumentos, actores y recursos, tanto en el escenario oficial-gubernamental, como en el no oficial-privado, con organizaciones no gubernamentales. En los dos casos, la cooperación puede provenir de fuentes bilaterales o multilaterales y ser de tipo financiero reembolsable o no reembolsable, técnico y de ayuda humanitaria o alimentaria. Además de la cooperación ofrecida por países desarrollados a países en vía de desarrollo, existe la cooperación técnica entre países en desarrollo (CTPD)

o cooperación horizontal, con la que se constituyen relaciones directas de ayuda entre países iguales o de similar desarrollo, a la que suma la cooperación triangular, que sirve como vía para el financiamiento de los proyectos de cooperación horizontal.

La comprensión del funcionamiento y dinámica de la cooperación remite de forma relacional al modelo tipo, prioridades o necesidades del desarrollo predominantes en los ámbitos nacionales e internacional, con los que se espera contribuir. Hoy uno de los referentes más relevantes para ubicar la agenda temática de interés de la cooperación, se remite a la Declaración del Milenio<sup>5</sup> en la que a partir de las metas y actividades formuladas para ser alcanzadas en el 2015, se definen los objetivos del milenio: erradicar la pobreza extrema y el hambre; lograr la primaria universal; promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer; reducir la mortalidad infantil; mejorar la salud materna; combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades; garantizar la sostenibilidad del medio ambiente; fomentar una asociación mundial para el desarrollo con metas para la asistencia, el comercio y el alivio de la carga de la deuda económica.

A juicio de las Naciones Unidas, estos objetivos consolidan muchos de los compromisos más importantes asumidos por separado en las cumbres y conferencias de las Naciones Unidas en la década de los 90; reconocen explícitamente la dependencia entre crecimiento económico, la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible; consideran que el desarrollo se sustenta en la gobernabilidad democrática, el Estado de derecho, el respeto de los derechos humanos, la paz y la seguridad; además están basados en metas cuantificables con plazos y con indicadores para supervisar los progresos obtenidos; y combinan, las responsabilidades de los países en vías de desarrollo con las de los países desarrollados, sobre la financiación para el desarrollo en las conferencias de Monterrey y Johannesburgo<sup>6</sup>.

5 Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de septiembre de 2000.

6 Organización de las Naciones Unidas. "Conferencia de Monterrey". Conferencia Internacional sobre la financiación para el Desarrollo, 16 al 22 de marzo de 2002, Senado de la República,

## El desarrollo en Colombia. Antecedentes y obstáculos

Para Colombia y el resto de los países de América Latina y el Caribe, la década de 1980 y de 1990 trajo consigo la crisis de la deuda externa, los ajustes estructurales, presionados por la banca multilateral para el pago de esta, la profundización de la implementación del modelo neoliberal, la disminución de intervención del Estado, y la aceleración de los procesos de descentralización, política, fiscal, y financiera. Este período significó también la apertura y la globalización de la economía, apoyada en el Consenso de Washington, bajo parámetros desiguales, la agudización de las acciones en función del mercado como la privatización de los servicios públicos, la crisis ambiental y la profundización de la reforma del Estado.

Esta dinámica en Colombia revirtió en el decrecimiento del producto nacional, un bajo desempeño e insuficiente crecimiento económico del país, y en la agudización del desempleo, provocando, en el pasado y en la actualidad, altos índices de desigualdad en la distribución del ingreso, siendo una de las más altas en América Latina, un creciente porcentaje de pobreza, principalmente en las zonas rurales del país, y una pronunciada concentración de las riquezas en un porcentaje mínimo de la población.

A este panorama que ilustra en gran medida los obstáculos y problemas neurálgicos del desarrollo en Colombia, se suma el conflicto interno armado y la violencia que enfrenta el país desde hace más de cincuenta años, que aunque no son factores determinantes al desarrollo del país, si han tenido efectos negativos sobre múltiples esferas, como la social, la política y la económica.

El conflicto armado, el narcotráfico y los cultivos ilícitos, el deterioro del medio ambiente y la vulneración de los derechos humanos, y el Derecho Internacional Humanitario, han coartado las posibilidades para que la población acceda a mejores condiciones

de vida y de bienestar, provocando entre otras consecuencias, desplazamiento, inestabilidad social, política y económica, debilitamiento de la gobernabilidad y una profunda afectación de la dinámica de la inversión privada nacional e internacional, así como de la actividad productiva en gran parte del territorio.

## La cooperación internacional al desarrollo en Colombia

Los últimos veinte años muestran cierta continuidad en las prioridades de desarrollo definidas por los gobiernos, en temas relacionados con alcanzar la estabilidad y el crecimiento económico, a partir de la inversión privada e inversiones en capital físico que potencie la competitividad y la productividad; avanzar en la equidad y en la reducción de la pobreza; la inversión en educación, salud y protección social; y, la generación de ingresos y disminución del desempleo. Esta relativa continuidad, ubicó a Colombia, desde 1990, como un país de desarrollo medio<sup>7</sup>, y como uno de los más estables de la región, sin embargo, con esto no se logró tener un impacto significativo en la reducción de la pobreza y en el resto de condiciones sociales, que constituyen los más agudos problemas relacionados con el desarrollo del país.

La agenda de la cooperación internacional de Colombia ha estado influida, en cierta medida, por la clasificación del país en una categoría de desarrollo medio, lo que ha reducido su nivel de prioridad para ser considerado como país destinatario de cooperación. No obstante, los problemas considerados como globales en el ámbito internacional, relacionados con el tráfico de drogas, la violación de derechos humanos y el derecho internacional humanitario, lo han puesto en la mira de la cooperación.

La estrategia de cooperación internacional en Colombia, ha sido definida por el gobierno nacional<sup>8</sup> en “[...] afianzar la política de Seguridad Democrática,

Monterrey, México. 04 de noviembre de 2008. <http://www.un.org/spanish/conferences/ffd/>; Organización de las Naciones Unidas. “Cumbre de Johannesburgo”. Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, 24 de agosto al 04 de septiembre de 2002, Johannesburgo, Sudáfrica. 04 de noviembre de 2008. <http://www.cinu.org.mx/eventos/conferencias/johannesburgo/wssd.htm>

7 Países con un ingreso per cápita anual entre USD \$ 756 y USD\$ 3.035, según el Banco Mundial.

8 Para el período 2007-2010, tomando como criterios orientadores los tres objetivos fundamentales del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Departamento Nacional de Planeación. “Hacia un Estado Comunitario” y “Hacia un Estado Comunitario. Desarrollo de Todos”. *Plan Nacional de Gobierno Alvaro Uribe Velez (2002-2006) y (2006-2010)*. Bogotá D.C., 2002, p. 10.

consolidar la confianza inversionista y un crecimiento económico elevado y sostenido con equidad social, que genere competitividad, empleo y distribuya sus beneficios a todos los colombianos; y avanzar en un ambicioso programa social que permita reducir la pobreza y promover la equidad”<sup>7</sup>. En este contexto, la estrategia se estructura a partir de tres áreas prioritarias: Objetivos de desarrollo del Milenio, lucha contra el problema mundial de las drogas, medio ambiente, reconciliación y gobernabilidad<sup>9</sup>.

En el 2006, junto con el Sistema de Naciones Unidas, fue acordado un ciclo de cooperación en el que las agencias, programas y fondos se articularan a las estrategias acordadas en función de los objetivos de desarrollo del milenio. Estas acciones permiten identificar en lo formal, articulación entre la agenda temática de la cooperación internacional en Colombia, definida a partir de la estrategia formulada por el gobierno, y la agenda internacional, orientada en gran parte por los objetivos de desarrollo del milenio. Sin embargo, las agendas temáticas internacionales de los cooperantes y líneas de interés no siempre son coincidentes con los objetivos de desarrollo del país.

La Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI), entidad de orden nacional, creada por la Ley 318 de 1996<sup>10</sup>, cuyas competencias se definen en coordinar, administrar, asesorar y promover la cooperación internacional oficial, técnica y financiera no reembolsable, canaliza la estrategia formulada por el gobierno, orientando su acción y gestión en función de esta. El panorama de la cooperación, observado a partir de la información registrada por la ACCI, muestra un total de 32 fuentes de financiación

entre bilaterales y multilaterales con operación en el país; así mismo, 1598 proyectos, ejecutados en 34 departamentos, alrededor de los siguientes temas: agropecuario, ciencia y tecnología, democracia, derechos humanos, desarrollo alternativo, desarrollo empresarial, desarrollo social, desarrollo urbano, desmovilización y reintegración, estupefacientes, infraestructura, justicia, medio ambiente, modernización del Estado, paz y desarrollo regional, prevención de desastres, y algunos sin clasificación. El mayor número de proyectos es ejecutado en el departamento de Antioquia, 343, y el tema con mayor número de proyectos es el de desarrollo alternativo, 631<sup>11</sup>.

Con la mención a la actividad que realiza la ACCI se intenta dar cuenta de parte del funcionamiento de la cooperación internacional oficial del país. Del otro lado, existe toda una plataforma de instituciones y organizaciones no gubernamentales, desde donde se genera una importante acción de la cooperación internacional no oficial, en la canalización de recursos para el país y de la cual no existe un registro sistemático, que permita medir su impacto, lo que ha generado un subregistro respecto del funcionamiento de la cooperación internacional al desarrollo. Este es un tipo de cooperación descentralizada que realiza su gestión de forma directa de país a país, o de organismo a organismo sin mediación de las instancias oficiales, y que ha logrado una importante canalización de recursos para el país en el tema de cooperación. La cooperación oficial y no oficial responde, en cierto modo, a la falta de un consenso total respecto de la agenda de la cooperación en Colombia, orientada por la estrategia de cooperación del gobierno, pues, como se ha referido, son múltiples los actores que intervienen desde distintos espacios planteando y expresando cuales son sus prioridades de desarrollo que, en muchos casos, no son recogidas desde la perspectiva gubernamental.

9 Que tienen origen en los seis bloques temáticos de la Estrategia 2002-2006, (Bosques, paz y reincorporación, desarrollo productivo y alternativo, fortalecimiento del Estado de Derecho, programas regionales de desarrollo y paz, desplazamiento forzado y asistencia humanitaria). Dirección de Cooperación Internacional de la Agencia Presidencial Para la Acción Social y la Cooperación Internacional. *Estrategia de Cooperación Internacional 2007-2010*. Bogotá D.C., Noviembre de 2007.

10 Además de la Ley 318 de 1996, el contexto institucional de la cooperación internacional en Colombia se definió en los documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) 2768 de 1995 y 2968 de 1997, y su reglamentación se establece en los decretos 1295 de 2000 y 2105 de 2001, y en las resoluciones 5378 de 2001 y 0736 de 2002.

11 Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional y La Administración del Sistema de Información de la Ayuda Oficial al Desarrollo (SIAOD). “El mapa de la cooperación internacional en Colombia”. Dirección de Cooperación Internacional. febrero de 2007. [http://www.accionsocial.gov.co/acci/web\\_acci/nuevomapa/main.asp](http://www.accionsocial.gov.co/acci/web_acci/nuevomapa/main.asp)



Gómez, Alejandro. *La Jiménez impensable para el propio Jiménez*. Plazoleta de San Victorino, Bogotá D.C., 2008.

La plataforma institucional para el manejo de la cooperación internacional presenta vacíos que impiden: “[...] a) contar con información necesaria para estimar la magnitud, los resultados e impactos de la cooperación que recibe Colombia; b) Articular los programas de cooperación a los lineamientos de política exterior; c) Coordinar la red de oficinas de cooperación internacional del sector público y de las organizaciones no públicas para evitar la dispersión de esfuerzos y el envío de señales equivocadas a los donantes; d) Mejorar los mecanismos de seguimiento y monitoreo existentes para medir los impactos de la cooperación oficial en el desarrollo a Colombia; e) Establecer canales de comunicación fluida entre el gobierno nacional, Organizaciones no Gubernamentales y los gobiernos regionales o locales, incorporando incentivos para que se involucren de manera más activa en los procesos de retroalimentación y evaluación; f) Establecer el valor agregado de la cooperación y generar retroalimentación de los aprendizajes de los proyectos realizados; g) Contar con alternativas de administración de los proyectos

de cooperación; h) Aprovechar mejor las misiones diplomáticas de Colombia como canales de gestión de la cooperación i) Desarrollar el potencial de Colombia para ofrecer bienes y servicios que contribuyan al crecimiento económico y a la generación de ingresos, bajo esquemas de cooperación”<sup>12</sup>.

Este escenario evidencia debilidades de la cooperación en Colombia y, al mismo tiempo, da luces de los alcances que puede tener si se avanza en la consolidación de un sistema de cooperación integrado que además de vincular coordinadamente el ámbito oficial y no oficial, sea extensivo a los actores regionales y locales que demandan en la actualidad un acompañamiento técnico para emprender acciones de gestión en el ámbito de la cooperación desde una perspectiva territorial-descentralizada, orientada en función de la agenda nacional de la cooperación, pero también particularizada desde su contexto.

12 Centro de pensamiento estratégico internacional (Cepei). “La Cooperación Internacional en Colombia”. *Documento de análisis n.º 1*. Bogotá D.C.: Cepei, 2004, p. 5.

### Los proyectos de cooperación internacional al desarrollo

El sistema de la cooperación internacional al desarrollo funciona a través de un proceso de planificación, tanto en un nivel estratégico, como en un nivel operativo. El nivel estratégico de la planificación reúne el marco de referentes, orientaciones, discusiones, intereses y consensos de los distintos actores que, en plano internacional y nacional, intervienen para definir la agenda temática de la cooperación, a partir de la cual se orientarán las acciones. El nivel operativo responde a un ámbito concreto en el que se generen acciones, a través de la formulación de programas, planes y proyectos, representando estos últimos un conjunto de actividades integrales, cuyos propósitos están articulados a las metas y a los objetivos definidos en los planes y programas que los anteceden.

En este nivel operativo se ubican los proyectos entendidos como unidades básicas de la planeación, del desarrollo, y de la cooperación internacional al desarrollo, tanto desde el ámbito oficial-gubernamental, como desde el no oficial-privado y, a su vez, son un medio a través del cual es posible intervenir sobre una realidad. En el mismo sentido se constituyen como una herramienta de gestión y como una intervención para el desarrollo desde la cooperación internacional, que se logra a través de un proceso articulado y ordenado. Los proyectos como unidades operativas implican “[...] una estructura de actuación vinculada directamente con el medio sobre el que se opera y en el que se intenta incidir selectiva y sistemáticamente, partiendo de necesidades concretas a las que se pretende las respuestas eficaces. Por tanto es un ciclo articulado y progresivo que va desde la idea inicial y la intención de intervenir hasta la valoración del conjunto de medios, actividades y resultados de los objetivos perseguidos”<sup>13</sup>, en otras palabras, el proyecto se lleva a cabo a partir de etapas que van desde la identificación, el diseño, la ejecución y el seguimiento, hasta la evaluación del mismo. A su vez, la ejecución de estas etapas se conoce como el proceso de gestión del proyecto.

13 Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad (MPDL). *Cuadernos de sensibilización, elaboración de proyectos*. Madrid: MPDL, 1996, p. 13.

En el ámbito de la cooperación al desarrollo, el proceso de gestión del ciclo de los proyectos se realiza entre otros enfoques, a partir del marco lógico<sup>14</sup> creado a finales de la década de los sesenta, y utilizado tanto por las agencias donantes como por las organizaciones receptoras de ayuda. El enfoque del marco lógico (EML), también llamado lógica de intervención del proyecto o matriz de planificación, es una herramienta analítica para la planificación y gestión de proyectos orientados por objetivos<sup>15</sup>, en la que se presenta la articulación lógica, sistemática e interdependiente de los elementos constitutivos del proyecto<sup>16</sup>, mostrando la forma en que el proceso de gestión es la consecuencia de un entramado de elementos que causalmente se relacionan.

La metodología que propone el enfoque del marco lógico permite clarificar el propósito y la justificación de un proyecto; identificar las necesidades de información; definir claramente los elementos clave de un proyecto; analizar el entorno del proyecto desde el inicio, facilitar la comunicación entre las partes implicadas e identificar cómo habría que medir el éxito o el fracaso del proyecto<sup>17</sup>.

Desde los postulados de este enfoque, el proyecto funciona de forma secuencial, de tal manera que el logro del objetivo global depende de la conjugación articulada de los elementos que lo integran, así: Los insumos-recursos, financieros, administrativos y humanos posibilitan llevar a cabo actividades con las que se alcanzan los resultados intermedios, que permiten avanzar hacia los objetivos específicos o inmediatos, para con estos contribuir al objetivo global o de desarrollo del proyecto. Los factores externos, incertidumbres o hipótesis, aunque no dependen directamente del proyecto, pueden afectar su ejecución, por lo que el análisis del contexto externo es

14 Entre otros enfoques se encuentran el Enfoque Integrado y el Método de Planificación de Proyectos Orientada a Objetivos (ZOOP).

15 Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad. 1996, p. 53.

16 Objetivo general, objetivos específicos, resultados intermedios, actividades, insumos, factores externos, indicadores y fuentes de verificación.

17 Agencia de Noruega para la Cooperación Al Desarrollo (Norad). *Enfoque del marco lógico como herramienta para planificación y gestión de proyectos orientados por objetivos* Primera edición española. Madrid, septiembre de 1993.

fundamental para prever eventuales situaciones que influyan de manera negativa o positiva el proceso de gestión. Desde la perspectiva con que se aborda el tema de la gestión de proyectos de cooperación internacional en este texto, el marco lógico constituye un factor de éxito de los proyectos en que se aplica, al permitir la participación activa de los actores involucrados desde la fase inicial de identificación del proyecto hasta su fase final, y posibilita generar análisis de los componentes político, comunitario, técnico y administrativo-financiero, como se menciona en el siguiente aparte.

**Lo político, lo comunitario, lo técnico y lo administrativo-financiero en los proyectos de cooperación al desarrollo**

Por ser una intervención para el desarrollo, los proyectos portan desde su etapa inicial una discusión de los actores que intervienen en él, sobre el tipo, concepto o clase de desarrollo al que se orienta la propuesta y, a partir de ahí, sobre la clase de proyecto que se formulará. Este es un reflejo concreto de las mismas discusiones que en el plano internacional-global se producen, y que desde la formulación del proyecto vinculan al menos tres tipos de actores: en primer lugar, los grupos beneficiarios<sup>18</sup> para quienes se orienta la propuesta; en segundo lugar, la fuente internacional cooperante, bien sea bilateral o multilateral; en tercer lugar, la(s) instituciones/organizaciones ejecutoras bien sean gubernamentales, no gubernamentales, nacionales o extranjeras encargadas de todo el proceso de gestión de la iniciativa; y, por último, las organizaciones contrapartes en los casos en que así se requiere.

Estos aspectos evidencian parte de la complejidad implícita en el ciclo de vida de los proyectos, que debe ser contemplada desde el momento en que se inicia la construcción de la propuesta, como premisa con el fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos globales que se formulen. Para este propósito es útil emplear el marco lógico, con el fin de orientar la pla-

nificación desde, con y para los grupos beneficiarios, garantizando su participación y permitiendo abordar de forma integral abierta y consensuada los intereses de los actores actuantes sobre el destino del proceso de desarrollo que se propone con el proyecto. Esto se logra con un ejercicio de construcción colectiva y conjunto de la lógica de intervención del proceso, que conduce a que los grupos beneficiarios se apropien de este, y se ubiquen como protagonistas en la definición de los aspectos que consideran oportunos para su fortalecimiento frente a sus necesidades. La construcción colectiva entre los grupos beneficiarios y las entidades ejecutoras y de apoyo implica abordar, en primer lugar, el análisis de la situación general, en el que se incluye el análisis de la participación, los problemas, los objetivos y las alternativas; en segundo lugar, avanzar en el diseño de la propuesta, con la identificación y definición de los elementos del proyecto, los factores externos y los indicadores<sup>19</sup>.

Este proceso arroja como resultado el marco lógico del proyecto, que hace las veces de estructura, guía y base de orientación de la ejecución, además es necesario el despliegue de un componente político, comunitario, técnico y financiero-administrativo en el que interactúan y se integran todos los actores involucrados tanto directa como indirectamente en el proceso.

En este orden, *lo político* se refiere a la concertación y negociación para la definición de acuerdos y responsabilidades respecto de la ejecución, precisando el nivel de incidencia y participación de la entidad ejecutora, y de la organización representante del grupo beneficiario, en la coordinación del proyecto. Alude a las relaciones de poder en el espacio geográfico-territorial en el que se ejecuta el proyecto, y que puede tener incidencia positiva o negativa dependiendo de los intereses de los actores. Lo político, además, implica una acción permanente de interlocución, comunicación y mediación de intereses y posiciones entre las partes involucradas en todos los niveles: internacional, nacional, regional, departamental, municipal y local.

De otro lado, *lo comunitario* representa el ámbito práctico en el que cobra vida el marco lógico del pro-

18 El término de grupos beneficiarios se emplea en contexto del artículo, para hacer referencia a los destinatarios de los proyectos o población objetivo, bien sean comunidades (urbanas, rurales, étnicas, etc.), organizaciones sociales, o grupos sociales.

19 Agencia de Noruega para la Cooperación al Desarrollo. 1993.

yecto en la medida en que lo que allí se contempló sea apropiado por los participantes, de manera que se logren ubicar como actores centrales del proceso y asuman responsabilidad y liderazgo en el desarrollo de este. Lo fundamental en el componente comunitario es garantizar que al proyecto le sea conferida legitimidad por parte de todos los beneficiarios, con el propósito de garantizar la sostenibilidad de las acciones emprendidas, y un mayor impacto, no sólo desde un punto de vista cuantitativo, sino desde el punto de vista cualitativo, que en el corto, medio y largo plazo signifique la modificación de la situación de la que se parte al iniciar la intervención.

Lo *técnico* se compone del conocimiento especializado requerido para soportar la implementación del marco lógico, a través de estructuras metodológicas, pedagógicas y de comunicación, orientadas a garantizar que los componentes de acción del proyecto sean comprensibles en todos los ámbitos y niveles de cobertura del proyecto, facilitando su apropiación y dominio. Dentro de lo técnico hay un elemento fundamental que se expresa en la articulación del saber especializado, técnico, experto, profesional, al saber propio-local-popular existente en el ámbito comunitario, indicando que no puede funcionar de manera aislada, y reconociendo que el eje central del proyecto es el saber de las comunidades sobre su propia realidad, y que es a partir de allí que se construyen líneas de intervención coherentes y no distantes del contexto y de sus beneficiarios. Bajo los mismos parámetros, desde lo técnico, se estructura el sistema del seguimiento, monitoreo y evaluación del proyecto, así como el proceso de gestión del conocimiento, con lo que se consolida el alcance e impacto para su posterior retroalimentación con los grupos beneficiarios.

Finalmente, lo *financiero-administrativo* se traduce es disponer de los medios necesarios, económicos, logísticos, tecnológicos y de infraestructura para ejecutar el marco lógico del proyecto, en la forma y en los tiempos en los que se ha previsto. Este componente abarca primordialmente el apropiado manejo de los recursos, conforme a lo pactado en el presupuesto, con la organización cooperante y reviste alta importancia, puesto que de la buena administración del proceso, depende su funcionamiento.

## Trabajo Social en la gestión de proyectos de cooperación al desarrollo

El desarrollo es uno de los nodos del que devienen los problemas sociales. Conocer sus dinámicas, orientaciones y los enfoques que progresivamente se han construido, le permite al Trabajador Social o Trabajadora Social agenciar propuestas de intervención en el ámbito de la cooperación internacional a partir de la gestión de proyectos. En este escenario se ubica como gestor y gerente de proyectos, realizando sistemáticamente tres procesos: planear, ejecutar, evaluar.

Los proyectos de cooperación al desarrollo constituyen una herramienta que permite al Trabajo Social materializar soluciones a problemáticas en acciones, que articulan paralelamente su concepción como disciplina y profesión, ejercicio en el que se configura un campo de acción, que plantea demandas concretas de incidencia en los componentes político, comunitario, técnico y administrativo de los proyectos. El aporte del Trabajo Social, en el componente *político*, se expresa en identificar las nociones de desarrollo construidas y propuestas por los beneficiarios, mostrando como de acuerdo a las características propias del grupo, en el plano territorial, histórico, cultural, político, étnico y de las relaciones de género, se construyen y entretienen imaginarios colectivos sobre el concepto de desarrollo, que no en todos los casos son explícitas para el resto de actores que confluyen en la ejecución de proyectos.

La importancia de su accionar radica en que estas nociones no sólo sean identificadas sino también reconocidas por los actores implicados, de tal manera que la ruta propuesta por los proyectos sea consecuente con la realidad de los grupos beneficiarios y realmente signifique una oportunidad de realización y fortalecimiento interno, mas allá del cumplimiento de unos objetivos e indicadores formulados en el plano formal del sistema de la cooperación internacional.

Así mismo, las orientaciones metodológicas propuestas por el trabajador social o la trabajadora social en el componente *técnico* son cruciales para incidir en la lógica de intervención del proyecto desde la perspectiva de los grupos beneficiarios con el fin de que estos sean ubicados y reconocidos como sujetos de desarrollo, y no se ubiquen como receptores de

una ayuda, sino como constructores de la misma, a partir de su saber. A partir de estos planteamientos, el trabajador social o la trabajadora social acompaña a los sujetos de desarrollo en la construcción de cambios, y de escenarios futuros posibles, conducentes a la continuidad de los procesos iniciados.

Finalmente, desde la perspectiva del Trabajo Social, y como resultado del ejercicio práctico en la gerencia y gestión de proyectos de cooperación internacional al desarrollo, se proponen a continuación algunos elementos fundamentales que posibilitan el logro de los resultados y objetivos propuestos, la sostenibilidad de los proyectos y el impacto sobre el desarrollo de los sujetos implicados:

- Acudir a la consulta y vinculación participativa, desde la etapa de identificación y formulación, para garantizar que se reconozcan e incluyan las necesidades y nociones de desarrollo de los grupos beneficiarios, y para evitar que el proyecto surja de manera aislada, como simple resultado de una oportunidad de inversión o financiación.
- Mantener la sinergia entre las partes ejecutoras, beneficiarias, y distintos actores involucrados, entendiendo el proyecto como un proceso complejo, no lineal o plano, en el que influyen múltiples factores, y que implica un ejercicio transversal de negociación y mediación estratégica, que posibilite el establecimiento de acuerdos y confianza entre las partes.
- Construir un lenguaje común de referencia en cuanto a la lógica de intervención, que facilite su apropiación por parte de los actores vinculados en el proceso.
- Definir los criterios representativos a partir de los cuales se fortalecen los grupos beneficiarios en cuanto a su desarrollo desde una perspectiva integral, humana, social, cultural, organizativa, política, comunitaria como base para evaluar, analizar y, en consecuencia, considerar la pertinencia y los fines a los cuales se contribuye con las actividades ejecutadas.
- Evitar posturas paternalistas en las intervenciones y, en su lugar, potenciar las capacidades y el liderazgo, de los grupos beneficiarios, como sujetos de desarrollo protagonistas de la ejecución, do-

tándolos de las herramientas necesarias para este fin, a partir de procesos de formación y capacitación que, a su vez, les permita tener un efecto multiplicador, y mayor impacto positivo como valor agregado.

- Reconocer las eventualidades que se pueden presentar, producto del entorno y de los factores externos, respondiendo de manera proactiva de tal forma que se logre avanzar en el cumplimiento de los objetivos y asumir el proceso de ejecución del proyecto con una visión holística o integral con la que se logre reconocer la complejidad del contexto en que se desarrolla.
- Realizar ejercicios permanentes de seguimiento, monitoreo y evaluación, internos, en cuanto al equipo ejecutor, y, externos, en cuanto al impacto social y comunitario logrado con las actividades ejecutadas, durante el proceso.
- Articular un sistema de trabajo en redes que consolide una plataforma social, política y comunitaria, con la que en el mediano y largo plazo se posibilite la sostenibilidad del proyecto ejecutado.
- Implementar con el equipo ejecutor procesos de desarrollo organizacional que permitan abordar de manera integral el proyecto, referidos a la razón de ser, aspectos psicosociales, estructura, gestión y tecnología.
- Desarrollar un proceso de gestión del conocimiento a partir de manejo sistemático de la información en el que se recoja la experiencia como base y referencia de acción para futuros proyectos.

### Referencias bibliográficas

- Agencia Colombiana de Cooperación Internacional. *Manual de Acceso a la cooperación internacional*. Bogotá D.C.: ACCI, 2007.
- Ander-Egg, Ezequiel y Aguilar Idáñez, María José. *Como elaborar un proyecto. Guía para diseñar proyectos sociales y culturales*. Décimo cuarta edición, ampliada y revisada. Argentina: Editorial Lumen, Humanitas, 2000.
- Betancourt García, Mauricio. *Teorías y enfoques del Desarrollo*. Bogotá D.C.: Editorial Escuela Superior de Administración Pública ESAP, 2004.

- Centro de Pensamiento Estratégico Internacional (Cepei). “La Cooperación Internacional en Colombia”. *Documento de análisis n.º 1*. Bogotá D.C.: Cepei, 2004.
- Corredor Martínez, Consuelo. *Los Límites de la modernización*. Bogotá: Cinep, 1992.
- Departamento Nacional de Planeación. *Informe de Colombia. Hacia una Colombia equitativa e incluyente. Los objetivos de desarrollo del milenio*. Bogotá D.C.: Acción Social, Presidencia de la República de Colombia, Sistema de Naciones Unidas en Colombia, 2005.
- Dirección de Cooperación Internacional de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. *Estrategia de Cooperación Internacional 2007-2010*. Bogotá D.C., Noviembre de 2007.
- Escobar, Arturo. *Planeación, participación y desarrollo*. Medellín: Corporación Región, Fundación Social, Posgrado en Planeación Urbano-regional, Universidad Nacional de Colombia, 2002.
- Forrester, Viviane. *Una extraña dictadura*. México: Fondo de Cultura Económica, 2000.
- Gergen, Kenneth. Pakman, Marcelo (ed.). “La construcción social: emergencia y potencial”. En: *Construcciones de la experiencia Humana*. Volumen I. España: Gedisa, 1996.
- Gómez, Gladis y Useche Oscar (comp.). *Debate: Desarrollos posibles en una época de transición*. Bogotá D.C.: Editores Red de Centros de Promoción Popular para el Desarrollo, 1994.
- Instituto de Estudios Sobre Desarrollo y Cooperación Internacional (Hegoa). *Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional*. País Vasco: Universidad del País Vasco, 2000.
- Henoa Escovar, Juanita. *La Cooperación internacional al desarrollo en Colombia*. Bogotá: Cinep-Novib, 1991.
- Kisnerman, Natalio. *Pensar el Trabajo Social. Una introducción desde el construccionismo*. Buenos Aires: Ediciones Lumen Humanitas, 1998.
- Lilo, Nieves y Roselló, Elena. *Manual para el trabajo social comunitario*. Madrid: Ediciones Narcea S.A., 2001.
- Marchioni, Marco. *Comunidad, participación y desarrollo. Teoría y metodología de la intervención comunitaria*. España: Editorial Popular, 1999.
- Marchioni, Marco. *Planificación Social y organización de la comunidad. Alternativas avanzadas a la crisis*. Madrid: Editorial Popular, 1987.
- Miranda M., Juan José. *Gestión de Proyectos*. Bogotá: Ed. Tercera, 1998.
- Moix Martínez, Manuel. *Introducción al Trabajo Social*. Madrid: Editorial Trivium, S.A., 1990.
- Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad-MPDL. *Cuadernos de sensibilización, elaboración de proyectos*. Madrid, 1996.
- Agencia de Noruega para la Cooperación al Desarrollo-Norad. *Enfoque del marco lógico como herramienta para planificación y gestión de proyectos orientados por objetivos*. Primera edición española. Madrid, septiembre de 1993.
- Payne, Malcolm. *Teorías contemporáneas del Trabajo Social. Una introducción crítica*. España: Ediciones Paidós, 1995.
- Departamento Nacional de Planeación. “Hacia un Estado Comunitario” y “Hacia un Estado Comunitario. Desarrollo de Todos”. *Plan Nacional de Gobierno Álvaro Uribe Vélez (2002-2006) y (2006-2010)*. Bogotá D.C., 2002.
- Silva Colmenares, Julio. *La salida. Un Nuevo modelo de desarrollo humano para la Paz. Análisis y perspectivas de la economía en Colombia*. Bogotá D.C.: Ediciones Aurora, abril de 2001.
- UDPN. *El conflicto, callejón con salida. Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia*. Bogotá D.C., 2003.
- Universidad Externado de Colombia. *Política de cooperación internacional y reforma institucional*. Bogotá D.C.: Centro de Investigación y Consultoría en Cooperación Internacional-CICCI, Facultad de finanzas, gobierno y relaciones internacionales, 1997.
- Vargas Velásquez, Alejo. *Participación social, planeación y desarrollo regional*. Bogotá: Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia-Sede Bogotá, 1994.

### Documentos en línea

- Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional y Agencia Española de Cooperación Internacional. *Conceptos básicos. Cooperación para el Desarrollo*. España, Risolidaria, Solidaridad en Internet. 25 de octubre de 2007. [http://canales.risolidaria.org.es/canales/canal\\_congde/conceptos\\_basicos/cooperacion\\_desarrollo.jsp](http://canales.risolidaria.org.es/canales/canal_congde/conceptos_basicos/cooperacion_desarrollo.jsp)
- Organización de las Naciones Unidas-ONU. *Agenda para el desarrollo. Desarrollo social y desarrollo sostenible*. 31 de octubre de 2008. <http://www.un.org/spanish/esa/devagenda/>
- Organización de las Naciones Unidas. “Conferencia de Monterrey”. Conferencia Internacional sobre la financiación para el Desarrollo, 16 al 22 de marzo de 2002, Senado de la

- República, Monterrey, México. 04 de noviembre de 2008. <http://www.un.org/spanish/conferences/ffd/>
- Organización de las Naciones Unidas. “Cumbre de Johannesburgo”. Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, 24 de agosto al 04 de septiembre de 2002, Johannesburgo, Sudáfrica. 04 de noviembre de 2008. <http://www.cinu.org.mx/eventos/conferencias/johannesburgo/wssd.htm>
- Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional y La Administración del Sistema de Información de la Ayuda Oficial al Desarrollo (SIAOD). “El mapa de la cooperación internacional en Colombia”. Dirección de Cooperación Internacional. febrero de 2007. [http://www.accionsocial.gov.co/acci/web\\_acci/nuevomapa/main.asp](http://www.accionsocial.gov.co/acci/web_acci/nuevomapa/main.asp)