

**FORMULACIÓN DE LINEAMIENTOS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL
PARA EL VALLE DEL CAUCA 2012-2019**

LADY MARITZA OTÁLORA SEVILLA

**UNIVERSIDAD DEL VALLE
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y ECONÓMICAS
DEPARTAMENTO DE CIENCIAS SOCIALES
MAESTRÍA EN SOCIOLOGÍA
SANTIAGO DE CALI
2020**

**FORMULACIÓN DE LINEAMIENTOS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL
PARA EL VALLE DEL CAUCA 2012-2019**

LADY MARITZA OTÁLORA SEVILLA

TRABAJO PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE MAGÍSTER EN SOCIOLOGÍA

DIRECTORA:

PH. D. SANDRA PATRICIA MARTÍNEZ BASALLO

UNIVERSIDAD DEL VALLE

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y ECONÓMICAS

DEPARTAMENTO DE CIENCIAS SOCIALES

MAESTRÍA EN SOCIOLOGÍA

SANTIAGO DE CALI

2020

*A mi hija, a mi familia y a Dios,
que siempre estuvieron apoyándome.*

AGRADECIMIENTOS

Agradezco inmensamente a la profesora Sandra Patricia Martínez Basallo, quien con su guía y paciencia, guio por varios años mi proceso de investigación. Asimismo, a los profesores y estudiantes de maestría y doctorado que hacen parte del grupo de investigación Acción Colectiva y Cambio Social - ACASO de la Facultad de Ciencias Sociales y Económicas que con sus discusiones me permitieron fortalecer mi análisis. De igual manera, a los profesores de la Maestría en Sociología con quienes pude compartir las diversas asignaturas, quienes me permitieron construir poco a poco el documento. A mi familia, especialmente mi hermana Yenny Otálora quien me apoyó en todo momento, a mi compañera de maestría Diana Anacona por su acompañamiento y a la socióloga Lina Rodríguez por sus aportes y lectura crítica.

TABLA DE CONTENIDO

ÍNDICE DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS	8
RESUMEN.....	9
INTRODUCCIÓN.....	10
ASPECTOS METODOLÓGICOS.....	14
ESTUDIOS SOBRE COOPERACIÓN INTERNACIONAL, PROYECTOS DE DESARROLLO Y POLITICAS PÚBLICAS	17
CAPÍTULO 1. DE LOS ESTUDIOS DEL DESARROLLO AL ANÁLISIS ANTROPOLÓGICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	30
CAPÍTULO 2. INTERACCIONES Y ESTRATEGIAS POR PARTE DE ACTORES PARA LA FORMULACIÓN DE LINEAMIENTOS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN EL VALLE DEL CAUCA	39
2.1 PRIMER MOMENTO DE INDAGACIÓN: COMITÉ DEPARTAMENTAL DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL.....	39
2.1.1 Intereses y tensiones en la vinculación y participación en el CDCI	47
2.1.2 Establecimiento de identidad y definición de roles	50
2.1.3 Las capacidades de los actores de la cooperación internacional	53
2.1.4 Sobre la ubicación física en las reuniones del CDCI	57
2.1.5 Formulación de la Estrategia Departamental de Cooperación Internacional.....	60
2.1.6 Desplazamientos, disidencias y cierre de controversias	67
2.2 SEGUNDO MOMENTO DE INDAGACIÓN: RED DE COOPERACIÓN NACIONAL E INTERNACIONAL DEL VALLE DEL CAUCA	70
2.2.1 Intereses frente al segundo momento del proceso de formulación	74
2.2.2 Estrategias organizativas	77
2.2.3 Estrategia y política pública de internacionalización y cooperación para el desarrollo del Valle del Cauca.....	79
CAPÍTULO 3. LOS DOCUMENTOS: ACTORES, FORMAS DE CONOCIMIENTO Y PODER.....	83
3.1 LOS DOCUMENTOS COMO ACTORES NO-HUMANOS.....	87
3.1.1 La necesidad de unos lineamientos para el Valle del Cauca	87
3.1.2 El decreto de creación del CDCI.....	89
3.1.3 Los criterios de selección de miembros del CDCI	89

3.2 LAS ESTRATEGIAS DE COOPERACIÓN: ACTORES QUE PERMITEN LA TRADUCCIÓN, ALIANZAS Y ENROLAMIENTOS	91
3.3 MÓVILES INMUTABLES	98
3.3.1 Los certificados de membresía y el logo de la RedCov	98
3.4 CARÁCTER INSTRUMENTAL, FUNCIÓN LEGITIMADORA Y MECANISMO DE PODER	99
3.5 LENGUAJE, JERGA Y DATOS ESTADÍSTICOS	102
3.6 METÁFORAS MOVILIZADORAS: PARTICIPACIÓN Y DESARROLLO	104
3.6.1 Participación	105
3.6.2 Desarrollo	107
3.7 COMENTARIOS FINALES	112
4. CONCLUSIONES	115
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	123

TABLAS

Tabla 1. Mesas de trabajo RedCov.....	78
--	-----------

ILUSTRACIONES

Ilustración 1. Integrantes RedCov, 2019.....	95
Ilustración 2. Integrantes Mesa de Internacionalización, 2019.....	96
Ilustración 3. Esquema Plan de Negocio 1, RedCov, 2019	98

DIAGRAMAS

Diagrama 1. Microespacio central y periférico en reuniones del CDCI en disposición de U, 2012.....	58
Diagrama 2. Microespacio central y periférico en reuniones del CDCI en disposición tipo auditorio, 2013.....	59

ÍNDICE DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
APC-Colombia	Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia
CDCI	Comité de Departamental de Cooperación Internacional del Valle del Cauca
CID	Cooperación Internacional al Desarrollo
EDCI	Estrategia Departamental de Cooperación Internacional
ENCI	Estrategia Nacional de Cooperación Internacional
OCI	Oficina de Cooperación Internacional
OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RedCov	Red de Cooperación Nacional e Internacional del Valle del Cauca
SNCI	Sistema Nacional de Cooperación Internacional
SCRI	Subdirección de Cooperación y Relaciones Internacionales
TAR	Teoría del Actor-Red

RESUMEN

La presente investigación analiza las prácticas y formas organizativas de la formulación de lineamientos de la cooperación internacional al desarrollo en el Valle del Cauca entre 2012 y 2019, centrándose en dos momentos: el Comité Departamental de Cooperación Internacional – CDCI (2012-2015) y la Red de Cooperación Nacional e Internacional – RedCov (2016-2019). Para realizar el análisis de este proceso de formulación de lineamientos, se abordaron planteamientos teórico-metodológicos de la *Antropología de las políticas públicas*, de la Sociología del desarrollo y de la Teoría del Actor-Red. Es así como se pudo identificar cómo los intereses, interacciones y características de los diferentes actores intervinieron en la formulación de las dos estrategias de cooperación internacional establecidas para el Valle del Cauca en el periodo indagado.

PALABRAS CLAVE

Cooperación internacional al Desarrollo, Antropología de la política pública, Sociología del Desarrollo, Teoría del Actor Red, Valle del Cauca.

INTRODUCCIÓN

Para el año 2011, Colombia era el segundo país en América Latina y el Caribe —después de Haití— en canalizar recursos de cooperación internacional al desarrollo. Aunque existía una gran diferencia entre Colombia y este país centroamericano (el cual recibió \$US3.076 millones de Ayuda Oficial al Desarrollo - AOD en 2010), nuestro país sobresalía ante otros de América Latina, ya que recibió \$US910 millones, en comparación con Bolivia (\$US676), Brasil (\$US664) y Nicaragua (\$US628) (OECD, 2011)¹. El hecho de estar en el segundo lugar de receptores de cooperación internacional en la zona es aún más importante si se tiene en cuenta que Colombia no es un país prioritario para la cooperación debido a su categoría como País de Renta Media (PRM), ni como zona central de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (OECD, 2011).

La razón por la cual Colombia capta tantos recursos de cooperación está relacionada con las condiciones de inequidad de nuestro país, los problemas de narcotráfico y las continuas violaciones a los Derechos Humanos, así como su riqueza en recursos naturales (Tokatlian y Carvajal, 1994). Por otra parte, el país se está consolidando como uno de los oferentes y receptores de cooperación horizontal; es decir, aquella que tiene un carácter técnico más que financiero y que se realiza entre países que tienen un mismo nivel de desarrollo. En esta modalidad, Colombia se ha venido fortaleciendo en áreas como modernización del Estado, medio ambiente y desarrollo productivo, realizando procesos de cooperación principalmente con países latinoamericanos como México y Costa Rica (Uribe, 2011).

Dentro del panorama nacional, es importante destacar el caso del departamento del Valle del Cauca, el cual para el año 2013 se encontraba en el segundo lugar de

¹ Otros estudios señalan que entre 2008 y 2013, Colombia ocupó el segundo lugar de recepción en América Latina y el Caribe con USD 5.566 millones, precedido de Haití con USD 9.252 millones (Duarte, González y Mesa, 2017).

captura de la AOD (con \$37'170.613 millones), superado solamente por Nariño (con \$US44'891.927) y seguido por Cauca (\$US31'453.499 millones) y Antioquia (\$US31'324.161 millones). Según Robin Suárez, exjefe de la Subdirección de Cooperación y Relaciones Internacionales de la Gobernación del Valle del Cauca, estos datos, aunque son alentadores, no muestran la realidad del departamento, pues la mayoría de la cooperación se realiza por medio de la Cooperación No Oficial o aquella desarrollada principalmente entre ONG internacionales a entidades del mismo carácter en países en vía de desarrollo, o la Cooperación descentralizada que se realiza directamente entre los cooperantes y los gobiernos subnacionales. Estas dos modalidades de cooperación son difíciles de rastrear debido a que no pasan por los canales oficiales del país como es la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC-Colombia)², y por tanto, no quedan registradas en las estadísticas oficiales.

Debido al interés que ha adquirido el área de cooperación internacional al desarrollo dentro de la agenda departamental como herramienta que permite la consecución de recursos financieros y técnicos para el desarrollo de proyectos sociales y el fortalecimiento de capacidades, y debido también a la presión de algunos actores interesados en dicha área, en el año 2008 se creó la Oficina de Cooperación Internacional, una dependencia específica dentro de la Gobernación del Valle del Cauca encargada de coordinar la cooperación internacional. En un primer momento funcionó como una dependencia directa del despacho del gobernador, en 2012 pasó a conformarse como la Subsecretaría de Cooperación y Relaciones Internacionales (SCRI), adscrita al Departamento Administrativo de Planeación, y en 2016 se

² La Agencia Presidencial de la Cooperación Internacional de Colombia (APC-Colombia) es la institución que actualmente se encarga de la coordinación de la cooperación internacional en el país. Esta institución fue creada en noviembre de 2011 y reemplazó a la Agencia Presidencial para la Cooperación y la Acción Social - Acción Social. APC-Colombia es la encargada de coordinar y administrar los recursos de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) que ingresan al país, que están representados en la ayuda financiera y técnica no reembolsable canalizada por los sistemas oficiales de cooperación.

estableció la Subsecretaría de internacionalización, adscrita a la nueva Secretaría de Desarrollo Económico y Competitividad.

Durante este periodo la oficina encargada de los procesos de cooperación internacional ha guiado dos ejercicios de formulación de lineamientos de cooperación internacional para el departamento: el primero, la Estrategia Departamental de Cooperación Internacional (EDCI) entre 2012 y 2015, apoyado por el Comité de Departamental de Cooperación Internacional del Valle del Cauca (CDCI), y el segundo la Estrategia de Internacionalización y Cooperación para el desarrollo del Valle del Cauca, formulado entre el 2016 y 2019 con el apoyo de la Red de Cooperación Nacional e Internacional del Valle del Cauca (RedCov).

En este contexto, mi interés es analizar las prácticas y formas organizativas de la formulación de lineamientos de la cooperación internacional al desarrollo en el Valle del Cauca, centrándome en estos dos momentos anteriormente citados. Para ello, se plantearon dos objetivos: identificar quiénes y qué interacciones (prácticas, mecanismos y formas organizativas) se establecen en el marco de la formulación de los lineamientos de cooperación internacional para el departamento, y segundo, identificar el rol particular que tienen los documentos en el proceso de formulación de dichos lineamientos.

Para realizar el análisis de este proceso de formulación de lineamientos, se abordaron planteamientos de la *Antropología de las políticas públicas*, la cual permite entender la formulación de políticas públicas como un proceso sociocultural que se genera a partir de las interacciones de los diferentes actores, por lo cual es indispensable estudiar tanto las prácticas como los procesos organizativos desplegados por los actores que participan en dicha configuración.

De igual manera, se retomaron planteamientos de la Sociología del desarrollo, la cual reconoce el papel central de la acción humana, a partir de las prácticas cotidianas de los individuos en una red de relaciones sociales. Es así como se concibe el desarrollo como las estrategias y respuestas individuales y colectivas,

resultado de los procesos de traducción y mediación social de recursos locales, limitaciones y condiciones en acción, por lo cual es necesario indagar las motivaciones de los individuos, sus intenciones e intereses, así como las negociaciones y transformaciones que tienen lugar en el ámbito de la intervención.

Finalmente, esta indagación también tomó en cuenta los planteamientos de la Teoría del Actor-Red, la cual establece que “lo social” se configura a partir de las acciones de los actores (sean estos humanos y no-humanos), los cuales se encuentran inscritos en diferentes redes de actores. Lo anterior implicaría que un actor nunca actúa solo, sino dentro de una red en donde converge una enorme cantidad de entidades que lo hacen actuar.

En general, los anteriores abordajes permiten hacer énfasis en los intereses e interacciones de los diferentes actores, sean estos humanos o no-humanos, y cómo estos se ven reflejados en la formulación de los lineamientos de cooperación internacional en el Valle del Cauca, en el periodo 2012-2019. Es importante plantear que esta investigación asume el análisis de las “políticas” en la que se incluye también tanto las políticas globales como los lineamientos, estrategias, programas y proyectos planteados para un nivel más local.

Para dar cuenta de este proceso, el presente documento está dividido en cuatro acápite. Esta introducción contiene el planteamiento del tema de investigación, el abordaje metodológico y el estado del arte. El primer capítulo aborda los referentes conceptuales a partir de los cuales se analizan los dos momentos del proceso de formulación de los lineamientos de cooperación internacional para el Valle del Cauca. Por su parte, el segundo capítulo identifica los intereses y analiza las interacciones y estrategias generadas por los diferentes actores durante la formulación de dichos lineamientos. Y finalmente, en el tercer capítulo se realiza el análisis de los documentos de lineamientos establecidos hasta el momento en el Valle del Cauca, así como los mecanismos por los cuales se les otorga autoridad y legitimidad.

ASPECTOS METODOLÓGICOS

Como se mencionó anteriormente, para el desarrollo de esta investigación se tuvo en cuenta el enfoque teórico-metodológico de la *Antropología de las políticas públicas*, el cual plantea una crítica a la visión de la política pública como objetiva y neutral, y la reconoce como un proceso sociocultural en el cual se analiza el papel de los formuladores de políticas, y se les identifica como una red de actores situados en determinados contextos, con intereses y objetivos específicos.

Desde el aspecto metodológico, este enfoque plantea la necesidad de la observación participante de largo aliento para identificar lo que las personas hacen y dicen que hacen (Shore, 2010, p.33). Con la utilización de esta metodología, se generó un conocimiento interno del mundo de los formuladores de políticas, y una “descripción densa” que dejó ver las relaciones de dichos actores con los contextos socioculturales. Así mismo, Shore indica que es indispensable establecer el carácter de la política pública por medio de la indagación del lenguaje con el cual son presentadas, ya que a partir de este se puede identificar su naturaleza política, pues muchas veces al identificarlas como asuntos científicos o “técnicos”, prevalece la mirada tecnocrática sobre ellas. Lo anterior implicó que, aparte del enfoque etnográfico, también se realizara un análisis a los diferentes documentos generados en la formulación de los lineamientos, haciendo énfasis en el lenguaje.

Para realizar la identificación de las interacciones entre los diferentes actores, fue necesario establecer qué tipo de actores intervinieron en la formulación (como son entidades públicas y privadas, ONG, fundaciones, corporaciones, universidades, etc.), ya que estas entidades establecieron una red socio-técnica generada a partir del tipo de intereses que pusieron en juego al momento de participar en los mecanismos establecidos para la formulación de los lineamientos del departamento. Posteriormente, se analizó a los actores de la cooperación según el tipo de interacción y práctica que realizaron, en donde se tuvo en cuenta la postura frente a diversos aspectos, el grado de liderazgo dentro del proceso, la incidencia en las

decisiones, y la participación y experiencia en los diferentes espacios y mecanismos de formulación de lineamientos.

Por otra parte, para establecer las características de dichos lineamientos, se procedió a identificar los mecanismos y procesos de traducción (establecimiento de alianzas y enrolamientos) que intervinieron en la configuración de los lineamientos. Así mismo, se procedió al análisis del contexto de formulación de lineamientos de cooperación internacional en los ámbitos nacional y regional, así como otros aspectos económicos, socioculturales y jurídicos. Lo anterior se realizó por medio del análisis documental de la legislación del campo de la cooperación internacional para el país y de las políticas para la región (particularmente las dos estrategias formuladas en el periodo establecido), informes, actas, convenios de cooperación internacional, contrataciones, toma de decisiones realizadas en la oficina encargada de la cooperación internacional en la Gobernación del Valle del Cauca, o noticias consultadas en diarios locales como El País o publicadas en la página web de la Gobernación del Valle del Cauca sobre las acciones y actividades emprendidas en dicha oficina.

Desde este enfoque teórico-metodológico de la antropología de las políticas públicas, el uso de metodologías como la observación participante dentro del CDCI y las entrevistas semiestructuradas fueron fundamentales para identificar los actores y las interacciones alrededor de la formulación de los lineamientos.

Es importante establecer que mi participación en el primer momento de indagación, es decir, el Comité Departamental de Cooperación Internacional (CDCI) se dio en calidad de representante de la Universidad Icesi del área de cooperación internacional, ya que estuve vinculada como docente e investigadora durante el periodo que duró la constitución de dicho Comité y durante el proceso de formulación y socialización de la Estrategia Departamental de Cooperación Internacional (2008-2016). Para el análisis del segundo momento de indagación, mi vínculo laboral con la Universidad Icesi había terminado, así que en el año 2019 asistí a las reuniones de la RedCov y la Mesa de Internacionalización en calidad de

estudiante de la Maestría en Sociología, interesada en investigar sobre la cooperación internacional en el departamento del Valle del Cauca. Lo anterior implicó participar en un número limitado de reuniones, debido a que no me fue permitido asistir a todas las reuniones ni tampoco tener acceso a diferentes documentos, ya que algunos contaban con cláusula de confidencialidad.

Para el desarrollo de esta indagación, fue indispensable el uso de metodologías como la entrevista, la observación y técnicas de registro. Tal como plantea García Jorba (2000), en la observación del fenómeno “la influencia de la subjetividad, la distorsión valorativa, el error apreciativo, constituyen terreno fértil para desarrollar la sospecha” (2000, p.17), por ello se debe buscar un registro objetivo como factor de control y fiabilidad. Por lo anterior, el diario de campo resultó ser un apoyo importante, en el cual se utilizaron diversas categorías de notas de campo, como son los apuntes (aquellas anotaciones rápidas de forma manual), las notas de campo específicas (notas con bajo grado de formalización que se encuentran entre la construcción del dato y su empleo analítico posterior) y notas temáticas (aquellas que combinan reflexión, organización y observación) (Sanjek, 1990 tomado de García, 2000). Es así como se tuvieron en cuenta aspectos relacionados con la organización y disposición en el espacio, la participación de los diferentes representantes durante las sesiones, el género de los actores, las entidades a las cuales representaban, y el tipo de conocimiento y experiencias sobre el área de cooperación internacional de los diversos actores.

Para ambos momentos, la información fue complementada con 17 entrevistas semiestructuradas realizadas a representantes de diferentes entidades integrantes tanto del Comité como de la RedCov. La selección de dichos entrevistados se realizó dependiendo de sus interacciones en la red a la que pertenecían, y también de las sugerencias realizadas por los mismos entrevistados. La mayoría de las grabaciones se llevaron a cabo en los lugares de trabajo de los entrevistados, y precisamente por esto, se contaba con limitantes de tiempo para el desarrollo de las mismas, por lo cual tuvieron una duración aproximada entre 30 minutos y 1 hora.

Solo en dos oportunidades se realizó entrevista telefónica debido a que los entrevistados no laboraban en la ciudad de Cali y no fue posible acordar una cita en la ciudad de residencia. Las entrevistas fueron grabadas en audio y contaron con el consentimiento de los entrevistados.

ESTUDIOS SOBRE COOPERACIÓN INTERNACIONAL, PROYECTOS DE DESARROLLO Y POLITICAS PÚBLICAS

El análisis de los diferentes documentos que abordan la cooperación internacional al desarrollo en América Latina y Colombia ha permitido identificar cinco dimensiones: a) el análisis regional de la cooperación internacional, b) las diferentes modalidades de cooperación internacional³, c) las áreas prioritarias abordadas por dicha cooperación (modernización del estado, medio ambiente, educación, desarrollo social, desarrollo alternativo, etc.), d) los actores de la cooperación (cooperantes, receptores, ejecutores, poblaciones beneficiarias, sector público, privado, Tercer sector, academia, etc.), y e) las disciplinas desde las cuales se aborda estos estudios. Es importante establecer que aunque se puede hacer esta diferenciación, algunos artículos pueden corresponder a más de una dimensión de las aquí expuestas. A continuación se abordan de manera más detallada dichas dimensiones.

- ***Análisis regional***

Muchos de los documentos encontrados sobre cooperación internacional son artículos de reflexión de carácter descriptivo, más que estudios de caso particulares,

³ Existen varias modalidades de cooperación internacional que pueden estar dadas por tres aspectos principales: a) Según los actores que intervienen: algunos ejemplos de esto son la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), la Cooperación No Oficial o cooperación descentralizada, la Cooperación bilateral, y la Cooperación multilateral. b) Según el nivel de desarrollo de los actores participantes: Cooperación Norte-Sur, Cooperación Sur-Sur, Cooperación triangular, Cooperación vertical, Cooperación horizontal. c) El tipo de recursos o actividades que se brindan: financiera, técnica, ayuda humanitaria y de emergencia, cooperación educativa y cultural, pasantías, intercambio de experiencias interuniversitaria, becas, etc.

escritos por expertos en el área. En ellos se hace énfasis en los procesos de cooperación que se llevan a cabo a nivel regional de América Latina y el Caribe (González, 2007; Freres y Martínez, 2010; Ayllón y Surasky, 2010; Rodríguez, 2010; Hist y Antonini, 2011; Ayllón y Ojeda, 2013), o se centran en procesos de cooperación que cada uno de los países latinoamericanos están presentando en la actualidad⁴. Entre estos, existen numerosos artículos que explican el auge en las dinámicas de cooperación frente a sus diversas modalidades como la cooperación horizontal. Es así como Horacio Rodríguez (2010) plantea que se pueden diferenciar tres grandes grupos de países en América Latina: aquellos que son únicamente receptores de CID, otro grupo que son receptores y donantes pero que ejecutan más acciones como receptores, y un último grupo de países que, aunque tienen este carácter dual, realizan más actividades como donantes. Aunque Colombia está catalogado por el autor como parte del segundo grupo, cabe señalar que este país también ha realizado esfuerzos por fortalecer la cooperación técnica.

Los artículos que hacen referencia al análisis de países abordan aspectos como la institucionalidad y normativa de la cooperación internacional, el papel de diferentes actores, las principales modalidades de cooperación que practican, las principales áreas en las cuales ofrecen o demandan recursos de cooperación, así como los principales retos que presenta el país en dicho aspecto.

- ***Modalidades de la cooperación internacional***

Tal como se mencionó en el análisis regional, es muy común encontrar gran cantidad de artículos que explican el papel de determinados países o subregiones según las modalidades de la cooperación internacional que practican. Para el caso

⁴ Argentina: Surasky (2010). Bolivia: Angulo (2010a). Brasil: Ayllón y Costa (2010); Ayllón (2010; 2012); Corrêa (2011). Chile: Martínez (2010); Santander (2011a). Colombia: Sanín (2010); Uribe (2011); Olaya y Vélez (2009); Gutiérrez (2009a; 2009b; 2011b); Duarte, González y Mesa (2017). México: Schmukler, Ayala y Sánchez (2008a; 2008b); Prado (2010); De la Mora (2010). Nicaragua: Valenzuela y Kunrath (2012). Perú: Angulo (2010b). Venezuela: Ojeda (2010); Santander (2011b). Para el caso de Colombia, también existen artículos que se centran en el análisis por departamentos o municipios, tales como Antioquia (Gutiérrez 2010), Valle del Cauca (Otálora y Rouvinski, 2013), Bogotá (Olaya y Vélez, 2009), Medellín (Díaz, 2011) y Caldon, Cauca (Nivia, 2012).

de América Latina, existen numerosos artículos que analizan las modalidades de cooperación horizontal, sobre todo de la Cooperación Sur Sur (Ayllón, 2012; Ayllón y Costa, 2010; Ayllón y Surasky, 2010; Corrêa, 2011; Costa, 2010; Sanín, 2010; Santander, 2011b; Uribe Villa, 2011 Surasky 2010; Prado 2010; Ojeda, 2010), y un poco menos de la Cooperación triangular (Ayllón y Ojeda, 2013) y de la cooperación técnica internacional (Sánchez, 2007). Esto se explica debido al nivel de desarrollo de la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, pues como en su mayoría son Países de Renta Media (PRM), no son una prioridad para los donantes, así que se deben buscar nuevos enfoques de cooperación como aquella que se realiza entre países con un mismo nivel de desarrollo y donde se comparten conocimientos técnicos sobre áreas específicas.

Es particularmente interesante encontrar varios artículos que abordan las modalidades de Cooperación No Oficial y Cooperación Descentralizada, debido a que este tipo de cooperación no cuenta con registros oficiales y la mayoría de los actores la realizan de manera desarticulada⁵. Dichos artículos hacen énfasis en establecer que la cooperación descentralizada es vista como una salida de emergencia y no como un proceso constante en la consecución de recursos para el desarrollo, por lo cual los entes territoriales no cuentan con capacidades de gestión y se hace necesaria la formulación de lineamientos y políticas públicas desde el ámbito local, las cuales son muy tenidas en cuenta por los cooperantes internacionales.

Por último, también se pueden distinguir algunos artículos que hacen referencia a la cooperación bilateral, multilateral o cooperación de un donante a una región particular, la cual hace énfasis en los intereses regionales y de orden económico y político para cada uno de los casos (D'Onofrio, *et al.*, 2010; Freres, 2010a; 2010b).

⁵ Para el caso de Colombia, cuatro de los documentos encontrados abordan este tipo de cooperación, ya sea de manera general en Colombia, o casos particulares como el de Antioquia, Medellín, Bogotá y Caloto (Cauca) (Gutiérrez, 2009a; 2010; 2011a; Olaya y Vélez, 2009; Díaz, 2011). Esta temática también es abordada para el caso de Argentina (Cafiero, 2008).

- **Áreas de cooperación**

Aunque existen algunas áreas prioritarias de cooperación que pueden ser comunes para América Latina y el Caribe, cada uno de los países, e incluso en sus territorios subregionales, tiene sus áreas prioritarias para la atracción de recursos de cooperación. La mayoría de los artículos que hacen referencia al análisis por país (identificados en el ítem *Análisis regional*) incluyen una sección que indica cuáles son las principales áreas de oferta y demanda de cooperación internacional, la cual puede ser tanto financiera como técnica. Para el caso específico de Colombia, se identificaron varios artículos que centran su análisis en las áreas de la cooperación, las cuales no necesariamente están alineadas con las prioridades del país⁶. Es así como varios de los artículos abordan programas sociales enfocados en la formación para el trabajo (Arteaga, 2011), niñez (Cepei, ICBF y Plan Internacional, 2007), juventud (García, 2010), pobreza (Rendón, 2007) y perspectiva de género (Sauteron, 2010).

Otras de las áreas que han permitido diversificar la agenda de cooperación de Colombia son las de Ciencia, tecnología e innovación (De Greiff, 1994; (COLCIENCIAS, ASCUN y RCI, 2008; Blanco, 2013; Rodríguez y Gómez, 2014; López, 2019; Osorio, 2019), la Educación (Oregioni y López, 2011; Rodríguez, 2009), la gestión ambiental (Miranda, Toro y Agudelo, 2010), y la gestión del conocimiento (Duarte y Velho, 2009). Así mismo, en el campo de la salud, se hace

⁶ Para el primer periodo de gobierno del expresidente Juan Manuel Santos, se planteó la Estrategia Nacional de cooperación internacional 2012-2014, en la cual se estipularon seis áreas de demanda de cooperación internacional para Colombia: 1) Gestión Integral del Riesgo y Restablecimiento, Sostenible de Comunidades Afectadas por Desastres Naturales; 2) Igualdad de Oportunidades para la Prosperidad Democrática; 3) Crecimiento económico con equidad y competitividad; 4) Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible; 5) Gobernabilidad; 6) Víctimas, reconciliación y Derechos Humanos. Por su parte, las áreas de oferta de cooperación internacional fueron siete: 1) Cooperación Técnica en Seguridad; 2) Promoción y Protección Social; 3) Cultura, deporte y educación; 4) Fomento al desarrollo productivo; 5) Gestión pública y buen gobierno; 6) Reconciliación: atención integral a las víctimas, reintegración y memoria histórica; y 7) Ambiente y desarrollo sostenible (APC-Colombia, 2012). Para el segundo periodo de gobierno de Santos, en el año 2015, la APC-Colombia promulgó la Hoja de ruta indicando únicamente tres áreas de demanda: 1) Construcción de Paz, 2) Desarrollo Rural Sostenible, y 3) Conservación y Sostenibilidad Ambiental (APC-Colombia, 2015).

un análisis de la cooperación técnica con países de similar nivel de desarrollo en el entorno de América Latina (Ortiz, Trujillo y Guzmán, 2011).

- ***Actores de la cooperación***

Respecto a los estudios que se interesan por el rol de los actores de la cooperación, algunos de estos se centran en los beneficiarios, al indagar por el grado de efectividad real de los recursos de la cooperación internacional dirigidos a la niñez (Cepei, ICBF y Plan Internacional, 2007), la juventud (García, 2010) y las comunidades afrocolombianas (Flórez, 2007). Es común encontrar que estos estudios realizan un análisis sobre el tipo de población a partir de las definiciones planteadas por las políticas públicas, pero no sobre categorías conceptuales o analíticas que enriquezcan el estudio.

Por su parte, los estudios o documentos que hacen énfasis en el rol de los receptores o ejecutores de la ayuda abordan casos exitosos de intervención por parte de ONG o fundaciones, los cuales se centran en describir las metodologías de intervención en proyectos sociales financiados con recursos de cooperación internacional (Niño, 2005; Barón, Otálora y Loaiza, 2011).

- ***Disciplinas desde las cuales se abordan los procesos de cooperación internacional y políticas públicas***

La cooperación internacional ha sido estudiada ampliamente desde la ciencia política y las relaciones internacionales, pero no son las únicas disciplinas que la han abordado. Es así como la administración pública, el derecho, la antropología, la sociología, la historia y la comunicación, entre otras, han realizado estudios sobre esta temática. Para el caso de la ciencia política y las relaciones internacionales, se han encontrado múltiples artículos de análisis y ensayos de reflexión, así como una amplia bibliografía de tipo técnico e informativo, pero investigaciones con categorías analíticas más definidas no son tan numerosas. Algunos ejemplos sobre la cooperación al desarrollo en términos generales y regionales, están dados por

expertos en el área a nivel latinoamericano⁷. Para el caso colombiano en particular, algunos estudios desarrollados por estas disciplinas internacionalistas son los trabajos de grado de las carreras de ciencia política y gobierno, y de relaciones internacionales de la Universidad Jorge Tadeo Lozano de Bogotá, así como los trabajos de las especializaciones y maestrías en el área de cooperación internacional de universidades como San Buenaventura (sede Cali y Cartagena), las cuales han abordado la cooperación en el entorno educativo o de organizaciones privadas, y han estado centradas en el orden departamental según los diálogos internacionales que plantean la necesidad de hacer más eficaces los procesos financiados por recursos de cooperación internacional⁸.

Para el caso de Administración pública, el economista colombiano y doctor en Administración pública Jahir Alexander Gutiérrez Ossa (2009a; 2009b; 2010; 2011a; 2011b) cuenta con investigaciones que se centran en el aspecto de la gestión pública en entes territoriales de Colombia, y otros que hacen énfasis en la Cooperación No Oficial y la cooperación descentralizada.

Otra de las disciplinas que aborda el área de la cooperación internacional es la comunicación social (Murciano, 2010), en la cual se realiza un análisis documental, específicamente análisis de contenido, a noticias relacionadas con cooperación internacional en nueve periódicos europeos⁹, identificando principales actores, áreas tratadas (lucha contra la pobreza, protección del medio ambiente, gobernabilidad y fortalecimiento de la democracia, economía, asistencia

⁷ Para la temática en general de la cooperación internacional, ver Agudelo (2011; 2012); Freres (2010c). Para el análisis regional o particular por países, se detalla en el acápite sobre “Estudios sobre cooperación internacional en América Latina y Colombia”, en el apartado “Análisis regional”.

⁸ Algunos trabajos de grado de la Universidad Jorge Tadeo Lozano son: Pretelt (2012), González (2007), Porras (2002) y Estefan (2001); entre otros; de la Universidad San Buenaventura – Sede Cali: Pereiro (2010); y de la Universidad San Buenaventura – Sede Cartagena: Miranda, Toro y Agudelo (2010). Además, la Universidad de San Buenaventura – Sede Cartagena tiene varios libros y documentos de trabajo sobre el área, enmarcados en la maestría que tienen sobre Cooperación internacional.

⁹ Los nueve diarios de la Unión Europea son tres de España (ABC, El País y La Vanguardia), tres de Francia (*Le Figaro*, *Le Monde* y *Libération*) y cuatro de Reino Unido (*The Daily*, *The Telegraph*, *The Guardian* y *The Times*).

humanitaria o de emergencia, entre otras), distribución de las notas de prensa en los diarios, y posturas frente a la cooperación.

Los estudios realizados desde disciplinas pertenecientes a las ciencias sociales, tales como la sociología (Cafiero, 2008; Valenzuela y Kunrath, 2012), la antropología (Nicaise, 2012; Radomsky y Leal, 2012; Cesarino, 2012), la historia (Arteaga, 2011) y el derecho (Pereiro, 2010) son efectivamente los que mayor aporte en términos de análisis conceptuales hacen a la investigación en este campo. Es así como en estos artículos se abordan categorías analíticas tales como raza, alteridad, poder, gobernabilidad, discurso, democracia, desarrollo, desarrollo humano, desarrollo humano sostenible, y se pueden diferenciar enfoques conceptuales como sociología del desarrollo (Long, 2007; Roldán, Gracia y Mier, 2018), antropología del desarrollo (Ferguson, 1990; Hobart, 1993; Escobar, 1996; Viola, 2000; Gardner y Lewis, 2003; Mosse, 2004; 2005a; 2006; 2012; Martínez y Larrea, 2010), antropología del Estado, y antropología de las políticas públicas (Shore y Wright, 1997; Aphorpe, 1997; Seidel y Vidal, 1997; Ploug, 1997; Agudo, 2009; Shore, 2010; Camacho, 2014; Martínez, 2016; 2019), así como otros más recientes apoyados en el análisis de políticas públicas desde la Teoría del Actor-Red (Rap, 2008; Grau, Íñiguez-Rueda y Subirats, 2010; Mora-Gámez, 2016; Dávila, 2019). Muchos de estos estudios hacen énfasis en los programas o políticas de desarrollo, y en el papel de los actores en dichos procesos, ya sea en el momento de la planeación o de la puesta en práctica de dichos proyectos. Es así como hacen referencia a los actores que intervienen e interactúan tanto en la formulación de las políticas, como en la puesta en práctica de las mismas, haciendo énfasis en los beneficiarios y en las metodologías con las cuales los donantes o ejecutores de proyectos abordan a dichas comunidades.

En la mayoría de estos estudios predominan los diseños etnográfico y documental con el uso de metodologías como la realización de etnografías, entrevistas y observaciones, y la revisión documental. Por su parte, es muy poco usado el diseño de sondeo con la técnica de la encuesta y, aunque algunos utilizan datos agregados

para análisis estadísticos sobre la cantidad de recursos captados por cooperación internacional para los diferentes países, estos datos no son fuertemente trabajados.

Entrando más en detalle sobre los aportes que estos estudios de las ciencias sociales realizan a la presente investigación, desde la línea de la antropología del desarrollo, David Mosse critica a los análisis de los proyectos de desarrollo, planteando que es necesario hacer una indagación entre la formulación y las prácticas de las comunidades, ya que dichas intervenciones, aunque tienen un modelo de política dominante, generan una multiplicidad de prácticas dispersas. Es así como a partir de su experiencia de consultor en el Proyecto de Agricultura de secano indo-británica (IBRFP), establece que algunos actores involucrados en procesos de desarrollo terminan convirtiendo la participación de diferentes actores en la formulación de los proyectos en una mercancía, para lograr mayor visibilidad, reputación y legitimidad (Mosse, 2004). En otro de sus estudios sobre un proyecto llevado a cabo en la India occidental tribal, Mosse (2005a) cuestiona los supuestos prevalecientes sobre la formulación de políticas de desarrollo y la práctica de proyectos, y recalca que la participación dentro de la formulación de proyectos de desarrollo permitiría la generación de consensos y la traducción de diversos puntos de vista. Pero también llama la atención sobre su carácter contradictorio, pues puede ser utilizada como un mecanismo para garantizar ante otros que se ha generado la inclusión de diversas voces y su proceso posterior de consenso.

De la misma manera, Raymond Apthorpe (1997) realiza un análisis de dos investigaciones sobre la “revolución verde” en la década de 1970. A partir de su estudio, establece que existen mecanismos en el discurso de las políticas para obtener legitimidad, como son el uso de un lenguaje técnico o jerga, y de datos o estadísticas para autorizar las políticas. Así mismo, indica que la redacción debe ser clara, y el objetivo principal de este lenguaje es persuadir más que informar.

En la misma línea de la antropología de las políticas públicas se encuentra el estudio de Seidel y Vidal (1997), el cual analiza el caso de la política sobre el VIH/SIDA en África subsahariana. Al respecto, indica que los discursos no son puramente

recursos simbólicos y argumentativos, sino que pueden invertir políticamente a ciertos actores sociales, clasificándolos por medio del uso de discursos especializados y hegemónicos como el epidemiológico para justificar el beneficiar a poblaciones vulnerables o victimizadas.

Por su parte, el antropólogo estadounidense James Ferguson (2012), a través de un estudio de un proyecto de desarrollo rural llevado a cabo entre 1975 y 1984 en Lesoto, África, realiza un análisis sobre la “industria del desarrollo”. En él indica que estas instituciones generaron un discurso particular que buscaba establecerse en planes y programas que se centran en la consecución de sus objetivos. El autor llama la atención sobre la necesidad de indagar por los intereses e intenciones de los actores que intervienen en el aparato del desarrollo, por las estructuras globalizantes en las cuales se inscriben, y por los efectos imprevistos o secundarios que se generan en este tipo de proyectos.

En América Latina, encontramos estudios como el de Alejandro Agudo (2009) que realiza un análisis del Programa Desarrollo Humano Oportunidades en el cual participó como consultor, en el cual se reflejan las interacciones y relaciones existentes entre las instituciones y la comunidad, las normas, la ideología, el conocimiento, el poder, la retórica y el discurso. Es así como el autor aborda a dicho programa de desarrollo bajo cuatro perspectivas diferentes: como conocimiento y representaciones; como lenguaje de poder; como forma de tecnología política; y como producto de intermediación y de “traducción” entre diversos autores.

En el caso colombiano, se pueden encontrar algunos estudios que abordan el análisis de políticas públicas bajo la mirada de la antropología de la política pública, como es el caso de Juana Camacho (2014), quien examina la formulación de la “Política para el conocimiento, la salvaguardia y el fomento de la alimentación y las cocinas tradicionales de Colombia” desde una óptica patrimonial. Es así como la autora reconoce a dicha política como una construcción sociocultural que orienta el “moldeamiento de las identidades, los comportamientos y los gustos alimentarios

de las poblaciones a las que se dirige la política, tanto en la esfera pública como en el hogar” (p.173).

Por su parte, Sandra Martínez (2016) realiza un estudio de caso de los programas de colonización y desarrollo rural ejecutados entre 1960 y 1980 por la Caja Agraria y el Incora en el piedemonte caqueteño. Dicho estudio aborda planteamientos de la antropología de la política pública y propone que las racionalidades de gobierno nunca logran imponerse del todo. Por el contrario, los destinatarios establecen estrategias para cambiar los propósitos iniciales, mostrándolos como agentes activos que reinterpretan y resignifican dichas políticas. La misma autora (Martínez, 2019) realiza un análisis del proceso de formulación de la política pública dirigida a los afrocolombianos residentes en Cali, a partir de un enfoque similar, acompañado de la Antropología del Estado. A partir de los datos analizados, la autora confirma que las políticas públicas se insertan en una compleja red de agentes, intereses y relaciones.

La importancia de los estudios es que dejan ver una perspectiva con muchos más elementos de análisis para abordar los procesos de formulación de una política pública, o en este caso particular, de un lineamiento o estrategia de cooperación en el Valle del Cauca, la cual se aleja de la visión tradicional de política pública que la cataloga como objetiva y neutral. Es así como el enfoque de la antropología de las políticas públicas les otorga un carácter social, permitiendo ahondar en las diferentes interacciones que se generan alrededor del proceso de configuración de lineamientos. Además, hace un llamado a tener en cuenta los actores que participan en su formulación, sus intereses y cómo estos se integran a dichos documentos y pueden generar procesos paralelos a los establecidos desde el ámbito gubernamental.

Así mismo, llaman la atención sobre el discurso claro y sencillo que estas políticas utilizan como mecanismos de poder, y sobre el uso de otros mecanismos como el conocimiento experto para ganar autoridad, o los datos estadísticos para dar legitimidad a los documentos en los que se sustentan.

Finalmente, estos estudios también permiten ver cómo los proyectos se convierten en *tecnologías políticas*, creando categorías sociales y configurando sujetos políticos, y definiendo una visión particular de mundo a partir de los intereses del Estado y de los otros actores que participan en la arquitectura del desarrollo y en la formulación de dichas políticas, como agencias internacionales, actores privados y ONG, entre otros.

Otro enfoque que se pudo identificar en estos estudios sobre políticas públicas y proyectos de desarrollo que se indagaron, son aquellos que se enmarcan en la Teoría del Actor-Red (TAR) (Latour, 2008), como es el estudio de la antropóloga Susan Greenhalgh (2008) sobre la política del hijo único en la República Popular China (RPC) a fines de la década de 1970. Para el análisis de esta política, la autora plantea el concepto de *ensamblaje de políticas (policy assemblage)*, el cual se basa en la TAR, y hace referencia a la conformación de una red de diversos elementos heterogéneos como actores, instituciones, conocimientos, valores, hechos, prácticas, etc., que intervienen en la formulación de políticas durante un período de tiempo particular. Es así como la autora reconoce que esta política social y de población se adoptó en dicho país porque la mayoría de los miembros principales de la coalición de Deng acordaron que era necesaria una limitación drástica del crecimiento de la población para lograr los objetivos centrales del régimen, pero también reconoce que esta no hubiera sido posible sin la existencia de un nuevo tipo de sentido científico “que surgió en un contexto histórico en el que la adopción de la ciencia era políticamente esencial para la supervivencia del régimen” (p.xvii. Traducción propia).

Otro de los estudios que adopta el enfoque etnográfico de las políticas públicas y la TAR, así como planteamientos de Apthorpe (1997) y Mosse (2004; 2005), es el análisis de Edwin Rap (2008) sobre cómo se construyó y promovió una política mexicana de la Transferencia del Manejo de Riego (TMR), la cual se vendió a diferentes entidades internacionales como un proceso “éxito”, a pesar de que algunas investigaciones mostraban dificultades en el modelo planteado. Para el

análisis de este caso, el autor acotó el concepto de red política (*policy network*) designando a la red de actores enrolados en el apoyo y la proliferación de una política. Rap plantea entonces que el éxito de esta experiencia se basa en el *enrolamiento* de diversos elementos tanto sociales como técnicos o materiales que apoyan y estabilizan la política modelo.

Para el caso de Colombia, Fredy Mora-Gómez (2016) realiza una investigación donde problematiza cómo el Registro Único de Víctimas (RUV) y el Formato Único de Declaración (FUD) se convierten en tecnologías que reconfiguran la noción estatal del reconocimiento de las víctimas. El análisis muestra cómo el procedimiento de declaración y toma de evidencias crea un ensamblaje socio-técnico al involucrar a las posibles víctimas, funcionarios, documentos de evidencia, normas que categorizan a las víctimas y un sistema técnico de registro que permite codificar la declaración.

Por su parte, Juana Dávila (2019) analiza la Ley de víctimas y de restitución de tierras de 2011 en Colombia desde el planteamiento teórico-metodológico de la antropología de las políticas públicas y de la Teoría del Actor Red, así como algunos planteamientos de Foucault. Es así como asume a dicha política como un actante y analiza el mundo-político que esta genera al entablar una diversidad de relaciones sociales, como es la configuración del nuevo sujeto de derechos que son los "despojados"; es decir, asumirla como una tecnología política.

La importancia de asumir esta visión de actores humanos y no-humanos dentro de la investigación permite ampliar los tipos de actores a indagar y centra el análisis en el tipo de relacionamientos que se entablan entre unos y otros al momento de realizar los acuerdos y consensos. En general, se puede reconocer una nueva visión sobre el estudio de la política pública que se aleja de la mirada tradicional que las aborda como documentos neutrales y tecnocráticos. Además, los enfoques teóricos-metodológicos de la antropología de las políticas públicas y la Teoría del Actor-Red permiten adentrarse en las interacciones generadas entre los actores involucrados en la formulación de dichos lineamientos.

En general, los estudios relacionados permiten ver la importancia de abordar la cooperación internacional al desarrollo en un país como Colombia que, aún con unas políticas internacionales que no favorecen su lugar como país no prioritario para acceder a la cooperación internacional (tanto por su calidad de país de renta media, como por el hecho de la invitación para hacer parte de la OCDE), sigue estando en un lugar importante como país receptor en América Latina y el Caribe.

Así mismo, esta revisión permitió identificar la escasez de investigaciones existentes que abordan este enfoque sociocultural y sociotécnico de las políticas públicas en el país, y más aún en el Valle del Cauca. Por lo anterior es importante implementar estudios que permitan conocer cómo es la “industria del desarrollo” en nuestro país, pues aunque los estudios recopilados permiten ver cómo ha sido la formulación de otro tipo de políticas públicas, no han hecho énfasis particular en políticas y lineamientos para la cooperación internacional al desarrollo. Es así como esta investigación es pertinente y enriquece la literatura sobre el tema.

CAPÍTULO 1. DE LOS ESTUDIOS DEL DESARROLLO AL ANÁLISIS ANTROPOLÓGICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Para dar cuenta del proceso de formulación de lineamientos de la cooperación internacional al desarrollo en el Valle del Cauca durante el periodo 2012-2019, haciendo énfasis en los casos del Comité Departamental de Cooperación Internacional (2012-2015) y de la Red de Cooperación Nacional e Internacional del Valle del Cauca (2017-2019), se realizó un análisis desde los actores que interactuaron en dicho proceso, haciendo énfasis en los intereses, estrategias, prácticas y formas organizacionales que se pusieron en juego al momento de la formulación. Este análisis abarcó el marco de las políticas internacionales, nacionales y locales particulares que fueron los parámetros de dicho proceso de formulación en el área de cooperación internacional al desarrollo y que permitieron definir las estrategias o posturas que adoptaron los funcionarios de entidades públicas, privadas y ONG durante el proceso.

Es por ello que esta investigación se fundamenta en planteamientos de la antropología social, específicamente del enfoque teórico-metodológico de la *antropología de las políticas públicas*, el cual propone una nueva visión al centrarse más que en el análisis de la política pública en sí y sus impactos –como lo plantea la ciencia política–, en los actores que hacen dichas políticas y en el proceso de formulación de las mismas. Este enfoque plantea que “la formulación de políticas es una actividad sociocultural (regida por leyes) profundamente inmersa en los procesos sociales cotidianos, en los ‘mundos de sentido’ humanistas, en los protocolos lingüísticos y en las prácticas culturales que crean y sostienen esos mundos” (Shore, 2010, p.24). Por lo tanto, fue indispensable indagar tanto las prácticas como los procesos organizativos que se generaron alrededor de la formulación de las políticas públicas. Según Shore (2010), esto incluye estudiar las instituciones, sus funcionarios, sus acciones (qué hacen), sus creencias o actitudes (lo que piensan), los contextos socioculturales, jurídicos y políticos en los que se

insertan, las decisiones, los procesos para establecer lineamientos y el impacto de estos; los textos y narrativas de los actores institucionales, su lenguaje, los discursos, cómo se generan estas prácticas socioculturales alrededor del direccionamiento, y cuáles son las formas organizacionales para establecerlas, entre otros aspectos. Además, desde este enfoque antropológico se cuestiona el modelo mecánico de formulación de políticas, el cual plantea un proceso lineal que no siempre se cumple, pues depende de muchos factores de contexto.

Al respecto, Cris Shore y Susan Wright (1997) plantean que actualmente las políticas públicas son un elemento central en la organización de la sociedad moderna e impregnan todas las áreas de la vida, y es por medio de ellas que a los individuos se les construye como sujetos, al darles un status y rol como ciudadano, profesional, criminal y anormal, por mencionar algunos casos. Es así como desde este enfoque se critica la visión de política pública como ideológica y políticamente neutral y se le aborda como un fenómeno cultural, político y antropológico:

Las políticas públicas son inherente e inequívocamente un fenómeno antropológico. Pueden ser leídas por antropólogos en un número de maneras: como textos culturales, como dispositivo clasificatorio con varios significados, como narrativas que sirven para justificar o condenar el presente, o como dispositivos retóricos y formas discursivas que funcionan para empoderar a algunas personas y silenciar a otras. No solo las políticas codifican normas sociales y valores, y articulan la organización fundamental de principios de la sociedad; ellas también contienen implícita (y algunas veces explícitamente) modelos de sociedades (Shore y Wright, 1997, p.7. Traducción propia).

Shore y Wrigth conciben las políticas públicas “como símbolos, estatutos de legitimidad, tecnologías políticas, formas de gubernamentalidad e instrumentos de poder que a menudo ocultan sus mecanismos de funcionamiento” (Shore, 2010, p.21). De acuerdo con esta definición, dichas políticas podrían ser entendidas como *racionalidades de gobierno o Gubernamentalidad*, ya que contienen unos modelos o visiones de cómo debe ser una sociedad y la relación entre sus individuos. De igual forma, las políticas legitiman a quienes están en posiciones de autoridad,

establecen los medios para dar orden y coherencia a las acciones del gobierno, y generan una zona de alianzas frente a una meta o finalidad común.

Por otra parte, la perspectiva de la “Sociología del desarrollo” de Norman Long (2007) permite abordar este tema de investigación desde una concepción de los estudios del desarrollo donde se critican las visiones deterministas, lineales y externalistas del cambio social planteadas desde los centros de poder de actores estatales e internacionales, las cuales han sido analizadas normalmente desde una perspectiva estructural-funcionalista. Es así como la Sociología del desarrollo es una teoría de la acción social orientada al actor, en la cual se indica una interrelación entre los factores externos e internos, reconociendo el papel central de la acción humana, la cual se construye “desde abajo” en las prácticas cotidianas de las relaciones sociales. De este modo, Long indica que el enfoque en el actor no puede explicar el cambio social únicamente como “reducible en esencia a las acciones constitutivas de los individuos” (2007, p.44), ni debe dejar de lado los aspectos externos o realizar un estudio simple de esas condiciones externas, sino que busca “combinar el enfoque orientado al actor con un planteamiento histórico-estructural” (2007, p.62).

Sobre lo que normalmente se denominan “estructuras”, Long (2007) indica que “no son entidades incorpóreas, ni tienen un efecto unilineal de estructuración uniforme en la práctica social o en las opciones de los actores. Éstas ligan, en torno a una racionalidad común o conjunto de intereses, a un número de actores sociales participantes” (p.129). Es así como Long retoma el planteamiento de Pierre Bourdieu (1984, citado por Long, 2007) y entiende las “estructuras” como “marcadores limítrofes que llegan a ser los blancos para la negociación, reconsideración, sabotaje y cambio, es decir, como las barreras que serán quitadas o transformadas (Bourdieu, 1984:480)” (p. 132), o como lo plantea Anthony Giddens (1984, citado por Long, 2007) “condiciones habilitadoras y constrictoras de la acción social misma” (p.134-135).

Long (2007) critica, entonces, la concepción de desarrollo como un proceso de naturaleza lineal en donde se realiza una formulación de la política, su aplicación, se logran unos resultados, y después se desarrolla una evaluación para establecer en qué medida se han logrado los objetivos originales. Al respecto, el autor plantea que esta visión es una “burda sobresimplificación de un juego mucho más complicado de procesos en los que interviene la reinterpretación o la transformación de la política durante el mismo proceso de aplicación” (p.75). Es así como los actores pueden dar distintas respuestas o adaptaciones ante circunstancias estructurales similares en este proceso de cambio social. Desde esta perspectiva, Long concibe el desarrollo como las estrategias y respuestas individuales y colectivas, resultado de los procesos de traducción y mediación social de recursos locales, limitaciones y condiciones en acción. Por lo anterior, el autor plantea la necesidad de indagar las motivaciones de individuos, intenciones e intereses, así como las arenas, forcejeos en las interfaces, negociaciones y transformaciones que tienen lugar en el ámbito de la intervención, haciendo énfasis en las prácticas cotidianas del actor.

De esta manera, Long asume un concepto de agencia “encarnada en las relaciones sociales”, es decir, que se genera en las relaciones e interacciones entre diversos actores, y solo puede ser efectiva a través de estas, la cual se devela en los procesos y prácticas organizacionales de cómo se construyen, reproducen y cambian los arreglos sociales o “estructuras”. El planteamiento de este autor retoma la propuesta de la Teoría del Actor-Red de Latour (1986, citado por Long, 2007) respecto a la conformación de redes en donde los actores establecen interacciones, generan alianzas y asumen roles o son enrolados en el “proyecto” de una persona o personas.

Long (2007) retoma de Latour (2008) su concepto de acción al considerarla como “un nodo, un nudo y un conglomerado de muchos conjuntos sorprendentes de agencias y que tienen que ser desenmarañados lentamente” (p.70). Por ello desde esta perspectiva, un actor nunca actúa solo sino dentro de una red en donde

converge una enorme cantidad de entidades que lo hacen actuar. Así mismo, Long acoge en su propuesta el planteamiento de Latour que establece que los actores pueden ser tanto humanos como no-humanos, haciendo referencia a la capacidad de agencia de los objetos. Este punto es crucial para la presente investigación, ya que la formulación de lineamientos de cooperación internacional está relacionada tanto con políticas internacionales, como nacionales y locales que presentan una figuración por medio de documentos específicos que plantean unos límites, y que se pondrán en juego al momento de definir las estrategias o posturas que adopten los diferentes actores (funcionarios de entidades públicas, privadas, ONG, academia, etc.) durante dicho proceso de formulación.

Para realizar este análisis, el antropólogo británico retoma el concepto de “traducción” de la Teoría del Actor-Red (TAR), entendido como el proceso durante el cual se negocia la identidad de los actores, sus posibilidades de interacción y sus márgenes de maniobra. A partir de este planteamiento, Long (2007) hace énfasis en tres dimensiones durante el proceso de investigación: en un primer momento, se indaga sobre la *organización* de varios actores o partes en torno al problema, lo cual incluye identificar los acuerdos que se concretan en un “conjunto complejo de prácticas sociales y modelos normativos y conceptuales, tanto formales como informales” (2007, p.67). En un segundo momento plantea hacer énfasis en las *estrategias* de los actores para alcanzar sus diversas metas personales e institucionales como resultado de las negociaciones, y por medio de las cuales suceden los cambios económicos y sociales. Finalmente, el autor plantea analizar las *intervenciones planeadas* al identificar las interacciones surgidas entre actores como el Estado, las compañías transnacionales y nacionales y la de las empresas familiares, con otros grupos sociales no convencionales, buscando identificar los tipos de prácticas organizativas.

Este punto que plantea Long (2007) es central para el análisis de la formulación de lineamientos para la cooperación internacional del Valle del Cauca, ya que permite hacer énfasis en los roles de los diferentes actores que interactúan en dicha

formulación, como son los funcionarios del gobierno local, los trabajadores del desarrollo (tanto de entidades públicas como privadas y ONG) y las universidades, y los discursos que dichos funcionarios manifiestan desde cada entidad que representan.

Respecto a la temática del desarrollo, James Ferguson (2012) plantea que la “industria del desarrollo” o el “aparato de desarrollo”, es decir, aquellos actores como Estados, agencias internacionales, ONG, consultores y expertos que realizan intervenciones en diferentes comunidades, generan su propio discurso, el cual organiza las intervenciones a través de planes y programas, estableciendo efectos reguladores respecto a la vida económica y social de las comunidades, buscando aliviar la pobreza, incrementar el rendimiento económico y aumentar la autoridad burocrática. Adicionalmente, el autor plantea que estos “intereses objetivos” de las intervenciones están dentro de estructuras globalizantes, las cuales pueden dominar las prácticas:

Cualesquiera sean los intereses que puedan estar involucrados, y cualquier cosa que los protagonistas piensen que están haciendo, solo pueden operar en un complejo conjunto de estructuras sociales y culturales profundamente arraigadas y a menudo tan débilmente percibidas que el resultado solo puede ser una barroca e irreconocible transformación de la intención original (Ferguson, 2012, p.247).

El enfoque de Ferguson es pertinente teniendo en cuenta que su mirada antropológica se centra en discursos generados por el “aparato de desarrollo”, es decir, “el modo en que las iniciativas para el desarrollo son producidas y puestas en práctica” (p.248) y en las consecuencias sociales de estas ideas, no en la gente a ser intervenida. Así mismo, el autor plantea que es necesario indagar no solo lo que los proyectos de “desarrollo” no consiguen hacer, sino también aquello que sí hacen pero no está dentro de los objetivos del proyecto, a lo que él denomina “efectos no deseados” o no planificados.

Por su parte, David Mosse (2012) indica que el concepto de desarrollo ha estado en discusión para tratar de alejarse de la concepción colonial del cual nació o del actual interés comercial, y construir un enfoque coherente, planteado como “un nuevo

enfoque y una legitimidad política que persigue la reducción de la pobreza global en el lenguaje de la colaboración y la participación, de los derechos de la ciudadanía y la democracia” (p. 258-259). Pero el autor critica que en esta nueva construcción del concepto, existe poca atención a la relación entre modelos y prácticas, para lo cual plantea la necesidad de realizar un análisis que debe tener en cuenta la relación entre las políticas y las prácticas. Esta propuesta de Mosse (2012) retoma el planteamiento interaccionista “centrado en el actor” de la sociología del desarrollo y critica las nociones monolíticas de dominación, resistencia, relaciones hegemónicas, ya que plantea que dichas intervenciones, aunque tienen un modelo de política dominante, generan una multiplicidad de prácticas dispersas. Es así como el autor plantea que el proyecto de gobernanza está ligado a procesos de colaboración, acuerdos, luchas políticas y consentimientos disimulados entre los diferentes actores, en donde incluso esos intereses pueden ser contradictorios, por lo cual “La gobernanza aportada por los programas de desarrollo no puede imponerse; son necesarios la colaboración y el acuerdo” (p.265).

Por otra parte, y teniendo en cuenta que la formulación de una política pública —o en este caso de unos lineamientos sobre cooperación internacional— está liderada por la Gobernación del Valle del Cauca, esta investigación aborda una visión de Estado que ha ido cediendo su rol de administrador de riesgos y de garante de derechos sociales al individuo y al mercado (Banegas, 2008) y que además se encuentra inmerso en un contexto global de descentralización, en el que los entes territoriales tienen un papel más activo (Bauman, 2003).

Es así como una de las condiciones constrictoras del Estado estaría dada por el proceso de globalización que ha generado diversos efectos globales. Según Zygmunt Bauman (2003), los procesos de globalización y los cambios políticos después del fin de la Guerra Fría debilitaron al Estado nacional, cambiando su rol de buscar protección de su soberanía territorial por aquel de buscar alianzas con entes supranacionales, cediéndole el control y quedándose sin recursos para soportar la presión del mercado. Este nuevo orden mundial donde el Estado ha

dejado de ejercer el control, genera un afán de crear nuevas entidades territoriales 'políticamente independientes' que corresponde a una afinidad entre "la 'globalización' de todos los aspectos de la economía y el renovado énfasis puesto sobre el 'principio territorial'" (p. 91). Este proceso de descentralización del Estado se generó en diversos estados latinoamericanos.

Aunque en Colombia los procesos de descentralización se fortalecieron a través de la firma de la Constitución de 1991, desde hacía varias décadas se veía la necesidad de cambiar el modelo centralista imperante (Pening, 2003). Lo anterior ha generado una descentralización administrativa que le confiere a los entes territoriales facultades para gobernarse, administrar los asuntos territoriales en los ámbitos de la planeación y el desarrollo, en la participación en los ingresos corrientes de la nación y en la administración de los recursos naturales. Por lo tanto, los entes territoriales han empezado a tener un papel más importante en las actividades del Estado. Al respecto, Jiménez, Ochoa y Pineda (2010) plantean que estos entes han desarrollado diversas estrategias para la internacionalización, entre las que se encuentran las modalidades de: "a) La cooperación internacional (oficial y descentralizada); b) El marketing territorial, y c) La participación en redes" (p.115).

Por otra parte, Israel Banegas (2008) plantea que los procesos de globalización y reestructuración del Estado han generado un cambio en el abordaje de las políticas sociales por parte del Estado, ya que explican "el paso de la política social concebida como procuradora de derechos colectivos a una política social residual, focalizada y esencialmente dirigida a crear competencias en los individuos" (p.287). Es así como se aborda la concepción de un Estado minimalista que cede su rol de administrador de riesgos y de garante de derechos sociales al individuo y al mercado. Lo anterior genera la vinculación de otras entidades como las organizaciones no gubernamentales y los movimientos sociales con rango internacional que abordan un papel creciente en el proceso de implementación de las políticas sociales (Yeates, 2002, p.70; citado por Banegas, 2008, p. 289). Así mismo, se establece una nueva concepción de la política social "donde la

racionalidad política es sustituida por una racionalidad tecnocrática, bajo el argumento de eficiencia económica” (p.287).

En general, la presente investigación sobre la formulación de los lineamientos de cooperación internacional para el departamento del Valle del Cauca centra su interés en la construcción de las políticas del desarrollo, más que en la implementación de proyectos de intervención. Es por ello que las concepciones como la Antropología de las políticas públicas, la Sociología del Desarrollo y la Teoría del Actor-Red permitirán realizar un análisis de los contextos, prácticas y estrategias que se ven involucradas en este proceso de formulación.

CAPÍTULO 2. INTERACCIONES Y ESTRATEGIAS POR PARTE DE ACTORES PARA LA FORMULACIÓN DE LINEAMIENTOS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN EL VALLE DEL CAUCA

El presente capítulo da cuenta de la conformación de dos momentos de diálogo entre diferentes entidades relacionadas con la cooperación internacional en el Valle del Cauca, el primero de ellos planteado desde los direccionamientos de una entidad estatal de orden nacional y coordinado en el departamento por la oficina de la Gobernación del Valle del Cauca encargada del área, y un segundo momento gestionado desde los intereses y necesidades de varias entidades tanto estatales como privadas y del Tercer sector. En el análisis se hace evidente cómo sus intereses, interacciones y relacionamientos influyeron en el desarrollo de dichos espacios y en sus logros o no como red de actores.

Para dicho análisis y se abordaron fundamentos de la Antropología de las políticas públicas, la Sociología del desarrollo y los planteamientos de la Teoría del Actor-Red, que permiten hacer énfasis en las interacciones de los diferentes actores (sean estos humanos y no-humanos), los cuales se encuentran inscritos en diferentes redes de actores.

2.1 PRIMER MOMENTO DE INDAGACIÓN: COMITÉ DEPARTAMENTAL DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

A nivel nacional, el proceso de institucionalización de la cooperación internacional comenzó desde 1958, con la creación del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) y el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos del Departamento Nacional de Planeación (DNP), esta última instancia encargada de organizar el aprovechamiento de la asistencia técnica brindada por otros países y entidades internacionales. Después de algunos cambios al interior del DNP y como respuesta al hecho de que el Banco Mundial clasificó a Colombia

como un país de desarrollo medio o país de renta media en el año 1990 —lo cual disminuiría su importancia como país receptor de recursos de cooperación—, el gobierno nacional creó en 1996 la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI), encargada de coordinar la cooperación internacional y que buscaba revertir la tendencia potencial de reducción de recursos (Acción Social, 2008). Es importante señalar cómo el gobierno nacional adoptó estrategias especiales frente a las propiedades estructurales habilitantes y constrictivas (Giddens, 1995) del contexto internacional de la ayuda al desarrollo para mantener el interés que se establecía para zonas geográficas como Asia y África.

Posteriormente, durante el primer gobierno del expresidente Álvaro Uribe (2002-2006), fue creada la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social), la cual fusionó a la Red de Solidaridad Social y a la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI) (DAFP, 2005). Esta fusión buscó canalizar los recursos nacionales e internacionales de cooperación para ejecutar los programas sociales que dependían de la Presidencia de la República, tales como el componente social del Plan Colombia, y programas como Familias en Acción, Familias Guardabosques, Proyectos Productivos, Infraestructura social y Reconversión sociolaboral (OCHA Colombia Wiki, 2012). Así mismo, en el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 “Hacia un Estado comunitario”, se estableció la creación del Sistema Nacional de Cooperación Internacional (SNCI), el cual tenía como objetivo permitir la interlocución y articulación entre los diferentes niveles de gobierno, las fuentes de cooperación y las entidades ejecutoras de cooperación (actores políticos, técnicos y reguladores), promoviendo la descentralización de la cooperación y mejorando la información al respecto (DNP, 2003; ACCI, 2004). Para ello, la agencia generó procesos de fortalecimiento de capacidades de funcionarios públicos, encuentros nacionales de dichos funcionarios y promovió la creación de comités de cooperación internacional departamentales conformados por entidades públicas y no gubernamentales de orden local (Centro Virtual de Noticias de la Educación, 2008). En el siguiente periodo de gobierno y por medio del Plan Nacional de Desarrollo "Estado

Comunitario: Desarrollo para Todos 2006-2010", Uribe siguió fortaleciendo la capacidad regional en la gestión de ayuda extranjera, en el marco del Sistema Nacional de Cooperación Internacional (Centro Virtual de Noticias de la Educación, 2008; DNP, 2007).

Por su parte, durante el primer periodo de gobierno del expresidente Juan Manuel Santos, en el Plan Nacional de Desarrollo "Prosperidad para todos 2010-2014", se estableció fortalecer y diversificar la cooperación internacional como un aspecto prioritario dentro de su política internacional. Lo anterior se planteó por medio de la formulación de la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional - ENCI 2010-2014, y de dar continuidad al Sistema Nacional de Cooperación Internacional (SNCI) como mecanismo de coordinación de la demanda nacional y territorial de la cooperación internacional en el país, entre otras acciones (DNP, 2011). Así mismo, en el año 2011, el gobierno nacional separó las funciones de los programas sociales del área de la cooperación internacional que desarrollaba Acción Social, creando la Agencia Presidencial para la Cooperación, APC Colombia (DAFP, 2011a) y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DAFP, 2011b).

A nivel departamental, en el año 2008 se creó la Oficina de Cooperación Internacional (OCI) dentro de la estructura administrativa de la Gobernación del Valle del Cauca por medio de la Ordenanza 250 del 6 de agosto de 2008, en la cual se establecieron como objetivos de dicha oficina promover, facilitar, apoyar y gestionar recursos de cooperación internacional para las diferentes instancias del departamento (Asamblea Departamental del Valle del Cauca, 2008). Aunque la cooperación internacional se había planteado como un componente importante en los planes de desarrollo departamentales de 2004-2007 y 2008-2011¹⁰, y en la Gobernación se había desarrollado diversos convenios con apoyo de entidades

¹⁰ En el Plan de Desarrollo 2004-2007 "Vamos juntos por el Valle del Cauca" (Asamblea Departamental del Valle del Cauca, 2004) se planteó como un componente importante para el desarrollo del departamento, y en el plan 2008-2011 "Buen Gobierno, con seguridad lo lograremos" (Asamblea Departamental del Valle del Cauca, 2008a) se estableció como una estrategia para el desarrollo de programas relacionados con bienestar y desarrollo social, y gerencia pública, transparencia y buen Gobierno (Otálora y Rouvisnki, 2013).

internacionales, e incluso existían otras figuras dentro de la Gobernación que abordaban aspectos internacionales¹¹, no existía una oficina específica para ello.

En el caso de Santiago de Cali, existía la Oficina de Relaciones Internacionales, y como parte del SNCI, se había configurado el Consejo Municipal de Cooperación Internacional —conformado por estamentos públicos, privados, ONG y de la comunidad— y el Comité Técnico Interinstitucional de Cooperación Internacional —conformado por las dependencias directas del gobierno municipal sujetas a financiación— (Municipio de Santiago de Cali, 2007). Para el año 2010, de estos estamentos, solo permanecía activa la Oficina de Cooperación Internacional (OCI) de la Gobernación.

Era así como cada entidad tanto pública como privada y no gubernamental realizaba actividades de manera desarticulada y particular, y para el caso de los entes territoriales, los proyectos de cooperación se concentraban en Cali y Buenaventura, y el resto de los municipios no contaban con experiencia ni apoyo para realizar nuevas iniciativas. Todo se realizaba por el interés particular de alguno de los funcionarios públicos, pero como ello significaba mayor carga de trabajo por el mismo salario, algunos de los pocos funcionarios que tenían conocimiento sobre el área, preferían no hacerlo. Al mismo tiempo, la crisis de gobernabilidad generada por el continuo cambio de gobernador en el Departamento para el periodo 2009-2010, la falta de interés en el área por parte de los tomadores de decisiones y la incidencia de los actores armados en el territorio, no permitía proyectar un incremento significativo de los flujos de cooperación para el departamento en el corto plazo (Otálora y Rouvinski, 2010).

Para el año 2012, con la reforma administrativa de la Gobernación del Valle planteada en el Decreto No. 1650 de 2012, la OCI se conformó como Subdirección de Cooperación y Relaciones Internacionales (SCRI) adscrita al Departamento Administrativo de Planeación (Asamblea Departamental del Valle del Cauca,

¹¹ En una noticia del año 2008, se hace referencia a la Asesoría para Asuntos Internacionales (Gobernación del Valle, 2008).

2012a). Esta subdirección tenía entre sus funciones planear las estrategias de cooperación internacional para el departamento y alinear dichas políticas con el SNCI (Gobernación del Valle del Cauca, 2011; 2012, p. 95-96).

Como parte de las acciones desarrolladas desde la SCRI, y siguiendo las indicaciones del SNCI de conformar los comités departamentales, en el año 2012 se creó el Comité Departamental de Cooperación Internacional del Valle del Cauca (CDCI). La directriz inicial desde el ámbito nacional era que dicho comité ayudara a definir las áreas prioritarias de oferta y demanda de la cooperación en el departamento, identificara las iniciativas públicas y privadas que pudieran ser sujeto de cooperación internacional, y acompañara la formulación de las iniciativas que fueran priorizadas para la gestión de recursos de cooperación internacional, entre otras (Acción Social, 2011).

La conformación de este Comité fue liderada por una funcionaria enlace de la APC-Colombia para la zona Pacífica, quien tenía dentro de sus funciones “Apoyar a las entidades territoriales en la consolidación de dinámicas y mecanismos territoriales para la gestión y coordinación de la cooperación, particularmente en la región Pacífica en los departamentos de Nariño, Cauca, Valle del Cauca y Chocó” (APC-Colombia, 2012a, p.3). La directriz de esta entidad nacional fue eliminar las oficinas regionales que antes tenía Acción Social —y de la cual existía una oficina en la ciudad de Cali—, tener un funcionario enlace por zonas (en este caso particular, zona Pacífica) y fortalecer los comités departamentales.

Los funcionarios de la SCRI realizaron la identificación de los actores relacionados con la cooperación internacional en el Valle del Cauca y, en conjunto con la funcionaria enlace de APC-Colombia, plantearon una reunión en agosto de 2012 con representantes de diversas entidades del sector público, privado y del Tercer sector del Departamento, a quienes les plantearon su interés de conformar el CDCI como un espacio de encuentro entre diferentes entidades para poder abordar el área de la cooperación internacional. Por medio de votación, se dio la elección para un periodo de año y medio de diez representantes de entidades públicas, privadas

y del Tercer sector, entre las que se encontraron las alcaldías de Cali, Buenaventura y Buga; Fundación Carvajal, Fundación FES, VallenPaz, Universidad Icesi, entre otras (*El periódico de nuestra región*, 2012). Es así como se generó una alianza o asociación entre diferentes entidades que tuvieron como funciones:

definir las áreas prioritarias en torno a las cuales se requiere orientar la cooperación en el Departamento, identificar y hacer seguimiento a la cooperación internacional que recibe el Departamento, evaluar las capacidades y aprendizajes que se deriven de ella, promover la creación de redes entre intervencionistas y cooperantes con el fin de desarrollar proyectos que incidan en la transformación productiva y social del Departamento y otras para su buen funcionamiento (*El periódico de nuestra región*, 2012).

Posteriormente, se generaron desacuerdos por las pocas entidades que estaban en dicho Comité, y luego de diferentes conversaciones en reuniones propias del Comité, se planteó aumentar el número de integrantes.

Este primer momento de conformación del Comité, planteado desde la Gobernación del Valle del Cauca como ente encargado de dar los lineamientos de la cooperación para el Valle del Cauca, es lo que Callon (1995), desde la Teoría del Actor-Red, denomina el primer momento o fase del proceso de traducción en donde se establece un *punto de paso obligado* (el Comité) para generar alianzas y aumentar la cooperación en el Departamento. Como se mencionó en el capítulo teórico, desde la perspectiva de la Teoría del Actor-Red, el proceso de traducción o relacionamiento entre actores no se genera por casualidad sino debido al relacionamiento causal entre diferentes actores o mediadores que pueden generar asociaciones rastreables (Latour, 2008).

Según Callon (1995), el proceso de traducción cuenta con cuatro momentos o fases: 1) problematización, 2) interesamiento, 3) enrolamiento y 4) movilización de los aliados. Durante dichas fases se negocia la identidad de los actores, sus posibilidades de interacción y sus márgenes de maniobra. Callon plantea que en esta fase de *problematización* se identifican a los actores involucrados, sus intereses y obstáculos que les impiden conseguir las metas y objetivos que se les

han planteado. Es así como los funcionarios de la SCRI de la Gobernación del Valle del Cauca para el gobierno 2012-2015, siguiendo las directrices de APC-Colombia, plantearon la creación de este Comité, teniendo en cuenta la situación de la cooperación internacional en el Valle del Cauca, la cual se encontraba desarticulada y con una falta de información de los procesos desarrollados hasta el momento.

Frente a la propuesta de la creación de un comité que tuviera como meta común la integración de los diferentes actores de la cooperación internacional del departamento, que ayudara a definir áreas prioritarias y promoviera la creación de redes para desarrollar proyectos, los diferentes representantes de las entidades manifestaron su interés de vincularse y se postularon como miembros para dicho Comité. Durante este evento, se comenzaron a conformar las redes de traducción (Callon, 1995), pero fue posteriormente cuando las actividades, los intereses y los roles se revelaron diferenciados.

En los meses siguientes, se identificó la necesidad de generar un documento que diera vida jurídica e institucionalidad al Comité, por lo cual, con la intervención del diputado Ramiro Rivera Villa del partido político MIRA y su equipo de trabajo, se planteó la Ordenanza 364 de 2012 por medio de la cual se dio la creación del Comité Departamental de Cooperación Internacional (Asamblea Departamental del Valle del Cauca, 2012b). Desde el planteamiento de Callon (1995), esta formulación de la ordenanza correspondería al segundo momento de traducción: el *interesamiento*, ya que se generan acciones, estrategias o mecanismos por parte de una entidad —en este caso la SCRI— para estabilizar la identidad e interés de los otros actores, y la formulación de esta ordenanza sería un *mecanismo de interesamiento* para mantener la identidad e interés de los otros miembros del Comité. En dicho documento quedó establecida la conformación del Comité: Presidencia, Secretaría técnica, miembros e invitados, las funciones del Comité, de la Presidencia y de la Secretaría técnica, y las responsabilidades de los miembros e invitados. Según la ordenanza, el Comité quedaría conformado por representantes de las siguientes entidades:

Sector Público:

1. Dos representantes de la Gobernación del Valle del Cauca:
2. Un representante del municipio: Santiago de Cali como ciudad Capital
3. Un representante del municipio: Buenaventura como Distrito Especial.
4. Un representante de orden nacional:
5. Un representante de APC-Colombia o la que haga sus veces: Dirección de Coordinación Institucional
6. Cuatro alcaldes municipales en representación de las zonas Norte, Centro, Sur y Oriente, o en su defecto, un representante atendiendo cada zona.
7. Un representante de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca CVC

Sector Privado:

8. Dos representantes del sector productivo:
9. Un representante de la Comisión Regional de Competitividad.

Sector académico:

10. Un representante de una universidad pública:
11. Un representante de una universidad privada:

Sector ONG y Solidario:

12. Cinco representantes de las ONG'S:
13. Un representante del sector de Economía Solidaria:

Sector cooperación internacional:

14. Cuatro representantes de entidades internacionales:
(Asamblea Departamental del Valle del Cauca, 2012b, p.2).

Fue así como la Presidencia de este Comité estuvo a cargo del gobernador del Valle del Cauca o, en su defecto, del encargado de la Subdirección de Cooperación y Relaciones Internacionales. Como miembros de entidades públicas, además de APC-Colombia y la Gobernación del Valle, se contaba con representantes de las alcaldías de Cali, Yumbo, Vijes, Buenaventura, Palmira y Buga, y las entidades del SENA y la CVC; actores privados (empresas, gremios): Comfandi, Grupo

Multisectorial, Cámara de Comercio de Cali, Comité Regional de Competitividad; corporaciones y fundaciones: Corporación VallenPaz, Fundación Carvajal, Fundación Fes y Fundación Gases de Occidente; instituciones de educación superior: Universidad del Valle, Universidad Icesi y Universidad San Buenaventura; cooperantes Internacionales: Fundación Medina, Aculco y Organización de Naciones Unidas – ONU; y otros: Red de ONG del Norte del Valle, FESOC (Gobernación del Valle, CDCI, 2013).

En general, hasta este momento se puede ver que son los actores institucionales los promotores de la conformación de esta red de actores relacionados con la cooperación internacional, pues cada cual realizaba acciones de manera particular con mínimos relacionamientos o establecimientos de alianzas entre ellos, a pesar de que el contexto internacional ha planteado en los últimos años requisitos de trabajo conjunto para garantizar la eficacia de los proyectos de intervención.

2.1.1 Intereses y tensiones en la vinculación y participación en el CDCI

El interés por hacer parte del Comité varió de una entidad a otra, pudiéndose identificar entre los principales incentivos los siguientes: a) establecer un espacio que permitiera el diálogo entre las diferentes entidades que realizaban cooperación internacional o la estudiaban; b) realizar alianzas con entidades afines a sus objetivos para proponer, a futuro, proyectos en conjunto; c) acceder a información de primera mano sobre convocatorias de cooperación internacional; d) participar en convocatorias de contrapartidas de APC-Colombia para proyectos del ámbito regional o nacional en el área de desarrollo que contaran con recursos internacionales; e) participar en el proceso de formulación de los lineamientos de cooperación internacional del Departamento; y f) ofrecer o recibir formaciones o capacitaciones sobre cooperación internacional, entre otros.

Por parte del gobierno, el contar con un comité que reuniera diversas entidades en torno a la cooperación internacional le permitía tener diversos actores que le

ayudaran a construir un discurso unificador y unos lineamientos sobre el tema para el Valle del Cauca, así como dar visibilidad a un área que hasta el momento no había tenido gran relevancia, a pesar de haber realizado diferentes proyectos con el apoyo de la cooperación internacional.

Así mismo, aunque el exfuncionario de la Gobernación reconoce que cada organización puede realizar sus procesos de gestión de manera independiente, el interés de poner en interrelación a los diferentes actores que estaban trabajando sobre cooperación internacional permitiría atraer más cooperantes y configurar propuestas conjuntas para ser presentadas en las convocatorias internacionales:

hay algo claro y que va a seguir funcionando y es que uno lo ve con los cooperantes: si usted va individualmente no lo van a recibir. A mí me lo dijo muy claramente el señor que trabajaba en AECID (...) es importante que ustedes estén organizados porque esos comités parecen una buena opción porque llega uno directamente allí y nosotros queremos ver una representación de la sociedad civil y del gobierno, independientemente de quién está haciendo un rol activo o no. Es importante que participen los gobiernos regionales y que se estén desarrollando este tipo de asuntos porque es que la directriz igual en un territorio la da un gobierno regional, entonces es poder que estén juntos. Si ustedes se organizan bien y llaman a los cooperantes para que participen, y siendo institucionalidad mejor llega uno... el cooperante ve que hay posibilidad de participar y mostrar las líneas y cómo se puede llegar a acuerdos (exfuncionario Subdirección de Cooperación y Relaciones Internacionales, comunicación personal, 06 de marzo, 2019).

Respondiendo a este contexto internacional, las entidades privadas, ONG e incluso, las universidades también estaban interesadas en generar nuevas alianzas. Al respecto, comenta la representante de Fundación Carvajal:

Hoy tiene muchísimo peso presentarse en bloque, que sean dos o tres, que no llegue cada uno por su lado con su propuesta sino cómo cada vez más buscamos esas sinergias en términos de construcción conjunta (...). Y allí hay un tema de apuestas estratégicas, alineación, confianza entre las instituciones y eso tiene que estar dado (representante Fundación Carvajal, comunicación personal, 22 de marzo, 2019).

Otro de los intereses de las entidades que realizaban procesos de cooperación consistía en crear alianzas con la Gobernación o participar de las convocatorias

anuales de contrapartida que realizaba la APC-Colombia. Fue así como durante los tres años de trabajo del Comité se vieron beneficiados algunos de sus integrantes. Al respecto, un exfuncionario de la SCRI comentó: “Eso permitió que hubiera visibilidad y que se pudieran concertar proyectos con la sociedad civil, acompañar a Vallenpaz, acompañar a [Fundación] Carvajal en proyectos que ellos ya venían trabajando y desarrollando y poder potencializarlos” (comunicación personal, 06 de marzo, 2019).

Particularmente, algunas universidades buscaban vinculación a proyectos de investigación sobre el ámbito de cooperación internacional en el Valle del Cauca, lo cual respondía a la necesidad identificada por varios actores de conocer qué proyectos de cooperación estaban desarrollando las diferentes entidades en el Departamento, para así generar alianzas y no duplicar esfuerzos. De igual manera, otro de los intereses de algunas de las universidades era ofrecer formaciones a funcionarios y representantes de entidades públicas o incluso a los integrantes del Comité sobre cooperación internacional, o vincularse a la formulación de lineamientos o políticas públicas sobre dicho aspecto en el departamento, como parte de su responsabilidad social.

el mercado de educación especializada demostraba en ese entonces que mucha de la gente sí necesitaba una capacitación porque pensaba que tenía oportunidades para ganar los recursos, pero no tenía suficiente conocimiento sobre marco lógico, ni cómo trabajar ni cómo ganar estas convocatorias, y allí fue donde comenzó el tema acá en la Universidad (representante Universidad Icesi, comunicación personal, 01 de abril, 2019).

Particularmente, la funcionaria de la Universidad del Valle planteó que el interés de esta institución era facilitar apuestas sobre la cooperación técnica que realiza con la movilidad de los investigadores y docentes, así como el conocimiento de los otros pares que trabajan aspectos referentes a la cooperación internacional en las entidades del departamento y de la cualificación de ellos como responsables del manejo de dicha temática.

En general, se pudo identificar que los intereses de estos actores dependen de varios factores, como son la entidad que representan, ya que tanto si son entidades

públicas, privadas o del Tercer sector, buscan información, apoyo o aliados para sus proyectos de intervención, y dependiendo también del tipo de entidad, tienen preferencia por algunas modalidades de cooperación, sean descentralizada o No Oficial, principalmente.

De igual manera, los actores también se pueden clasificar dependiendo el nivel de conocimiento sobre cooperación internacional y su experiencia en la implementación de proyectos de desarrollo apoyados por cooperación internacional. Este así como aquellos que tienen mayor experiencia están más interesados en el establecimiento de alianzas entre diferentes tipos de entidades, ya que esto les permitirá acceder con mayor facilidad a convocatorias, y también apoyan el fortalecimiento de capacidades de esas entidades que apenas comienzan a desarrollar proyectos con cooperación internacional —incluso, brindando conferencias sobre temáticas de interés para los miembros del Comité—, ya que potencialmente pueden llegar a ser sus próximos aliados. Por otra parte, aquellos actores que cuentan con menos experiencia en el tema están interesados en adquirir mayores capacidades sobre los aspectos técnicos para formular proyectos, obtener información de primera mano sobre las convocatorias y participar en convocatorias internacionales. Particularmente las universidades están interesadas en procesos de investigación y extensión, como diplomados. Frente a esta multiplicidad de intereses era necesario alinearlos, proceso que estuvo a cargo de la Gobernación del Valle del Cauca por medio de la creación del Comité y el establecimiento de diferentes *mecanismos de interesamiento*, tal como lo plantea Callon (1995).

2.1.2 Establecimiento de identidad y definición de roles

Durante el funcionamiento del Comité, se realizaron reuniones bimensuales o trimestrales, dependiendo de las actividades programadas que se tuvieran, así como sesiones extraordinarias para abordar aspectos como la formulación de la ordenanza que dio piso jurídico a la creación del CDCI, o la formulación de la EDCI.

Otro de los *mecanismos de interesamiento* utilizado por la Gobernación —a parte de la ya mencionada ordenanza— fueron las capacitaciones que se gestionaron ante la APC-Colombia para fortalecer los conocimientos de los integrantes de dicho Comité. Fue así como se desarrollaron dos jornadas de capacitaciones sobre formulación de proyectos¹² que ayudaron a cumplir con los intereses de algunos de los miembros del Comité que no contaban con la formación o querían fortalecer los conocimientos para mejorar la gestión de la cooperación internacional en las entidades que representaban. Como todo *mecanismo de interesamiento* que busca estabilizar la identidad de los actores (Callon, 1995), estas capacitaciones tenían como propósito buscar un lenguaje articulado entre los diferentes miembros del comité. De igual forma, en algunas reuniones se presentaban charlas particulares por parte de miembros del Comité para compartir información sobre temas de interés común, como fueron las presentaciones sobre la Plataforma virtual como herramienta de la Cooperación Sur Sur (CSS) y Triangular¹³, sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible y Emprendimiento social¹⁴.

Adicionalmente, entre los años 2012 y 2014, se celebraron reuniones anuales de solicitud de contrapartidas a APC-Colombia, donde diversas entidades (pertenecientes o no al Comité) socializaban ante la entidad de orden nacional proyectos que ya contaban con financiamiento de cooperación internacional para solicitar recursos financieros a esta entidad con el fin de ampliar la cobertura o incluir un nuevo componente en el proyecto. Dichas reuniones eran coordinadas por representantes de este ente nacional y por el subdirector de Cooperación y Relaciones Internacionales, y a las mismas podían asistir miembros e invitados del CDCI, así como otras entidades que no hacían parte del Comité. Previo a estas sesiones, cada entidad enviaba a la Gobernación la presentación y documentos

¹² La primera jornada de capacitación se realizó entre el 3 y 5 de julio de 2013, en la cual se hizo énfasis en el marco lógico de la formulación de proyectos (SCRI, 2014a). La segunda jornada se llevó a cabo entre el 25 y 27 de julio de 2014, y en ella se abordó el enfoque de marco lógico (EML) y la importancia de los métodos participativos en la formulación de proyectos de cooperación internacional (APC-Colombia, 2014).

¹³ Presentación realizada por parte de la GIP (Alcaldía de Cali) el 22 de mayo de 2013.

¹⁴ Presentaciones realizadas por docentes de la Universidad Icesi, el 18 de noviembre de 2013.

sobre el o los proyectos que proponía para optar por una contrapartida. La contrapartida se daba peso a peso; es decir, en el caso de que el proyecto fuera aprobado por APC-Colombia, por cada peso otorgado por parte de cooperantes internacionales al proyecto, la APC-Colombia ponía máximo otro peso.

Dichas sesiones eran las que contaban con mayor participación, pues no solo asistían los miembros del Comité, sino otras entidades interesadas en optar por los recursos de contrapartidas entregados por APC-Colombia. Al tiempo, estos espacios también eran utilizados para hacer sinergia con quienes trabajaban en áreas comunes, compartir información sobre convocatorias, buscar apoyo o crear redes con quienes ya tuvieran experiencia en tener proyectos que contaran con cooperación internacional. Es así como estas sesiones también se convirtieron en un *mecanismo de interesamiento*.

Estos *mecanismos de interesamiento* generaron que algunas entidades participaran de actividades y eventos a los cuales antes no tenían acceso, por lo cual posibilitó un *desplazamiento* de dichos actores en la red, pasando de ser unos *intermediarios* o entidades que no generaban ningún cambio en su relación con ellos, a *mediadores* o actores que transforman, traducen, distorsionan y modifican el significado o los elementos que están en relación con ellos, permitiendo que se genere acción o agencia en ellos (Callon, 1995; Latour, 2008).

Aun cuando existían este tipo de reuniones donde podían asistir representantes de diferentes entidades, había otros encuentros que estaban restringidos para los miembros del Comité, los cuales, según la Ordenanza 364 de 2012, tenían un número particular de miembros. Aunque desde el principio de la conformación del Comité venían asistiendo ciertas entidades, estas no habían sido elegidas con los parámetros de la Ordenanza, y fue una actividad que nunca se pudo llevar a cabo debido a los diferentes roces que se generaron entorno a su proceso y selección. Fue así como, aunque desde el año 2013 se planteó la necesidad de establecer los criterios o requisitos para las elecciones, solamente hasta el 15 de julio del año 2015

se hizo pública esta lista, pero nunca se pudo llevar a cabo dicha elección, y a las reuniones siguieron asistiendo las entidades que lo habían hecho hasta el momento. Así mismo, se planteó un reglamento interno para el funcionamiento del Comité, el cual tenía como “objeto regular la integración, organización y funcionamiento del Comité” (CDCI, 2015). Dicho reglamento se configuraría como un *mecanismo de captura* (Callon, 1995) planteado desde la Gobernación para identificar claramente las relaciones entre las diversas entidades. Según Callon, estos mecanismos son utilizados en la fase de *enrolamiento*, a través del cual se definen y asignan un conjunto de roles interrelacionados a actores que los aceptan. La formulación de dicho reglamento estuvo pendiente desde la misma aprobación de la Ordenanza; su discusión se realizó durante algunas sesiones del primer semestre de 2014, pero fue solo hasta julio de 2015 que se dio su socialización. Aun así, su aprobación se vio aplazada debido a que la baja asistencia a la reunión no permitió la toma de decisiones (SCRI, 2015a). Esta dificultad en la aprobación del reglamento interno reflejaría, según Callon, una dificultad en las negociaciones multilaterales, juicios de fuerza y trampas que acompañan a los *mecanismos de interesamiento*, los cuales no siempre tienen éxito, lo que no permite un enrolamiento o configuración de alianzas.

2.1.3 Las capacidades de los actores de la cooperación internacional

Durante los dos periodos de gobierno departamentales estudiados en esta investigación (2012-2015 y 2016-2019), ha existido un interés por parte de las entidades públicas de fortalecer las capacidades de los funcionarios tanto de la Gobernación como de las diferentes alcaldías del Valle del Cauca, en lo atinente a la cooperación internacional. En el primer gobierno, se planteó la necesidad de realizar un Diplomado en gestión de proyectos y cooperación internacional para fortalecer los conocimientos de quienes trabajaban el área en cuestión, ya que “algunos de estos funcionarios tienen una concepción de que la cooperación internacional al desarrollo solamente provee recursos económicos y, además, no

conocen los procedimientos para participar en las convocatorias de estos organismos internacionales” (exfuncionario Subdirección de Cooperación y Relaciones internacionales, comunicación personal, 18 de septiembre, 2013). El objetivo, entonces, era ampliar el panorama de la cooperación internacional para que conocieran las diferentes modalidades de cooperación que existen de acuerdo con el origen de los fondos, las características de la cooperación, los actores que intervienen en la canalización de la ayuda y según la posición geopolítica (financiera, técnica, multilateral, bilateral, descentralizada, ayuda de emergencia, etc.), sus objetivos, dinámicas, y procesos de gestión e impactos, pero dicho diplomado no se pudo llevar a cabo por cuestiones jurídicas y administrativas.

Para remediar esta falencia, la APC-Colombia realizó un par de talleres de formulación de proyectos de cooperación internacional en la ciudad de Cali, los cuales fueron abiertos tanto a funcionarios de alcaldías y Gobernación del Valle del Cauca, integrantes del CDCI, y representantes de otras entidades interesadas. Pero dichos talleres fueron muy cortos y no lograron llegar a gran cantidad de funcionarios de las diferentes alcaldías del Valle del Cauca. Finalizando el periodo de gobierno, se realizó un seminario para algunos funcionarios de la Gobernación del Valle.

Durante ese mismo periodo de gobierno, en la Alcaldía de Cali se podía ver la misma carencia frente al conocimiento sobre cooperación internacional por parte de los funcionarios municipales. Al respecto, la representante de la antigua Fundación para el Desarrollo Integral del Valle del Cauca - FDI, hoy ProPacífico, mencionó cómo durante el gobierno de Rodrigo Guerrero esta entidad realizó un convenio con la Secretaría de Planeación Municipal —dependencia encargada del tema de cooperación internacional para el año 2012—, pues no había una oficina específica que abordara dicho asunto:

cuando llegamos nosotros a la Alcaldía no había ningún conocimiento de cooperación. (...) hicimos varios diplomados en cooperación internacional a sus funcionarios, nos pidieron hacer una guía de cooperación y les montamos a Planeación una guía de cómo se solicita la cooperación, cómo se formula

un convenio para cooperación, cuál es el proceso, cuáles son los cooperantes, identificamos y caracterizamos cooperantes con sus líneas de acción... y había el tercer elemento de ese convenio era insumos y lineamientos para una futura política pública de cooperación, pero llegaba hasta insumos, y allí lo que hicimos fue un tema participativo con diferentes ONG, fundaciones, academia de cómo se podría plantear una política de cooperación. Y más que cooperación tradicional Norte-Sur era también empezar a sentar las bases de cooperación Sur-Sur y Col-Col (representante ProPacífico, comunicación personal, 21 de marzo, 2019).

El hecho de que no se cuente con personal capacitado genera demoras en los procesos y que no se le dé prioridad al asunto dentro de la agenda pública. Y esto no solo sucede entre los funcionarios subalternos, sino que en algunos casos también en quienes ejercen los cargos de mayor rango. Al respecto, una funcionaria de uno de los municipios del Valle comentó:

Los alcaldes desconocen el tema técnico de cooperación internacional. O sea, se tiene la creencia de que cooperación es “me das el 100% para un proyecto”, o que se cree todavía que cooperación es asistencialismo (...). Y no es así, la esencia ha cambiado, esto es [Cooperación Internacional] al desarrollo. Muchas veces los alcaldes no saben que la cooperación es ayuda para suplir unas necesidades del Plan de desarrollo, pero tú aportas porque es tu obligación. Entonces tú aportas un 40% y yo te puedo aportar como cooperante un 60% (funcionaria Alcaldía de Buga, comunicación personal, 03 de abril 2019).

Reconociendo esta falta de capacitación en gran parte de funcionarios departamentales y municipales, durante el segundo periodo estudiado (2016-2019), la Subsecretaría de Internacionalización de la Gobernación del Valle del Cauca realizó un diplomado, en conjunto con la Fundación Norte-Sur, dirigido a funcionarios de planta de algunas dependencias de la Gobernación, de entidades descentralizadas y de algunos municipios. La primera cohorte se realizó en el año 2017, y la segunda cohorte en el 2018, dejando como resultado la capacitación de cerca de 50 funcionarios del Valle del Cauca. Es así como la Gobernación del Valle del Cauca y en la Alcaldía de Cali han ido capacitando a sus funcionarios, pero algunos funcionarios plantean que estas capacitaciones no tienen mayores impactos debido a que quienes han sido capacitados no están relacionados directamente con dependencias o procesos que manejen el tema de cooperación

internacional. Adicionalmente, se encuentra que con los cambios de gobierno, se pierde la información por la falta de procesos de gestión del conocimiento.

Por su parte, en el sector privado, de ONG y fundacional el panorama es dividido. Las entidades que cuentan con mayor experiencia en cooperación internacional tienen un área específica encargada de la formulación de proyectos para entidades nacionales e internacionales, y por tanto requieren tener equipos mucho más capacitados para poder participar en las convocatorias. La representante de una fundación plantea cómo está conformado su equipo de trabajo:

para formulación tengo un equipo de tres personas. O sea, estoy yo y hay tres personas que están centradas a este ciclo todo el año, y allí es muy importante que estos profesionales son todos con maestría, dos idiomas, que tienen mucha fortaleza en términos metodológicos, de planeación, que pueden guiar toda la concertación de la propuesta, pero que además tiene que hacer todo ese proceso de que cómo hacemos que en los proyectos no solamente sean ganadores frente a las apuestas de las convocatorias, sino que sean pertinentes (representante Fundación Carvajal, comunicación personal, 22 de marzo, 2019).

Así mismo, en Comfandi también se cuenta con un equipo altamente calificado en formulación de proyectos:

Pues el equipo *per se* somos tres personas, pero toda la Caja tiene unos gestores de proyectos por cada una de las áreas. Entonces puede ser un equipo de trabajo que puede ser tan grande o tan pequeño como se necesite (representante Comfandi, comunicación personal, 26 de marzo, 2019).

Por su parte, otras ONG o fundaciones más pequeñas no cuentan con áreas particulares de cooperación internacional, y las mismas personas que implementan los proyectos realizan las actividades de búsqueda de convocatorias, aunque se enfocan más en realizar las búsquedas a nivel nacional.

En general, se puede ver cómo el conocimiento y experiencia que se tenga sobre el tema de cooperación internacional determina el acceso y relacionamiento de los diferentes actores entre ellos mismos y con los cooperantes internacionales. Es así como aquellos que cuentan con mayor conocimiento y experiencia, tendrán mayor participación y protagonismo en las redes de cooperación.

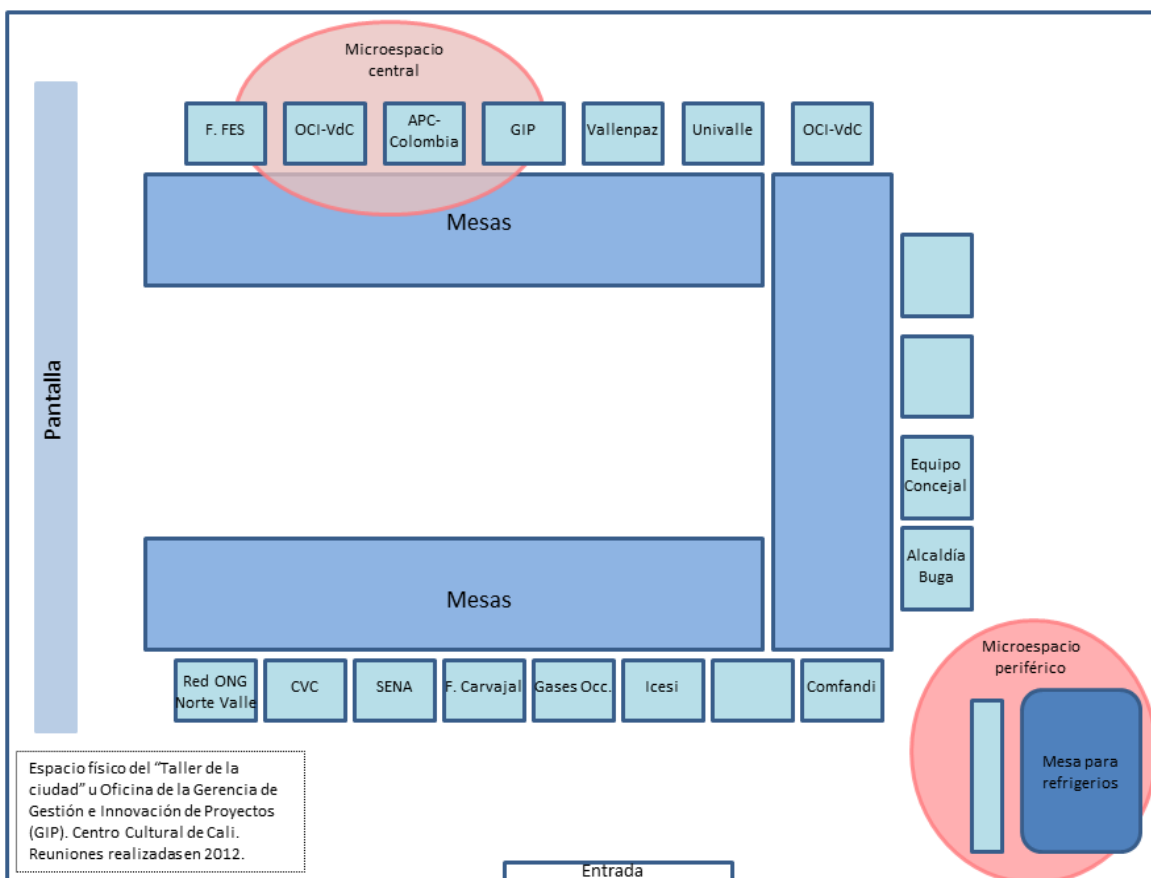
2.1.4 Sobre la ubicación física en las reuniones del CDCI

La interacción dada entre los diferentes integrantes del Comité dentro del espacio físico en donde se llevaron a cabo las reuniones dejó entrever el interés de su participación en dicho Comité. Esto se reflejaba en los lugares en los cuales se ubicaban los diferentes actores, así como aquellos microespacios que se generaban dentro del lugar. Para ello, es importante tener en cuenta que las reuniones del CDCI se llevaban a cabo en diferentes espacios físicos como fueron la Alcaldía de Cali (El espacio del “Taller de la ciudad” u Oficina de la Gerencia de Gestión e Innovación de Proyectos (GIP) del Centro Cultural de Cali), la Gobernación (Sala de juntas de Planeación, de la Contraloría o el Salón Contralores) o en Comfandi. El espacio físico donde se desarrollaba la sesión se seleccionaba dependiendo de las actividades que se fueran a realizar durante la reunión y del número de personas asistentes. Por ejemplo, cuando las reuniones eran de toma de decisiones, normalmente la organización del espacio era a manera de U, lo cual centraba la atención en los coordinadores de las reuniones que eran el jefe de la SCRI, y la funcionaria enlace de la APC-Colombia para la zona Pacífica. Pero cuando eran informativas o de socialización, la disposición solía ser tipo auditorio, lo cual daba paso a que se organizaran subgrupos en los cuales se generaran más interacción entre los diferentes actores.

Fue así como, dentro de los diferentes espacios de reunión, se pudo identificar un patrón en el que los lugares centrales del debate o *microespacio central* se desarrollaban en donde se encontraban los actores que tenían cargos públicos de mayor rango, como eran los representantes de APC-Colombia de Bogotá y de la zona Pacífica y el representante de la SCRI, lo cual se relaciona con el modelo jerárquico establecido en la conformación del Comité, al ser liderado por la APC-Colombia y la Gobernación del Valle del Cauca. Este espacio era donde, con mayor claridad, se podían identificar los roles de poder, lo cual no implicaba en todos los casos que fueran ellos quienes más conocimiento tuvieran sobre el tema.

La mayoría de veces las reuniones eran presididas solamente por el jefe de la SCRI; en otras ocasiones lo acompañaba la funcionaria enlace de APC-Colombia de la zona Pacífica, o incluso otros representantes de dicha institución que venían desde Bogotá. En estos funcionarios se centraba la atención y eran quienes guiaban la toma de decisiones (diagrama 1).

Diagrama 1. Microespacios en reuniones del CDCI, disposición tipo U, 2012

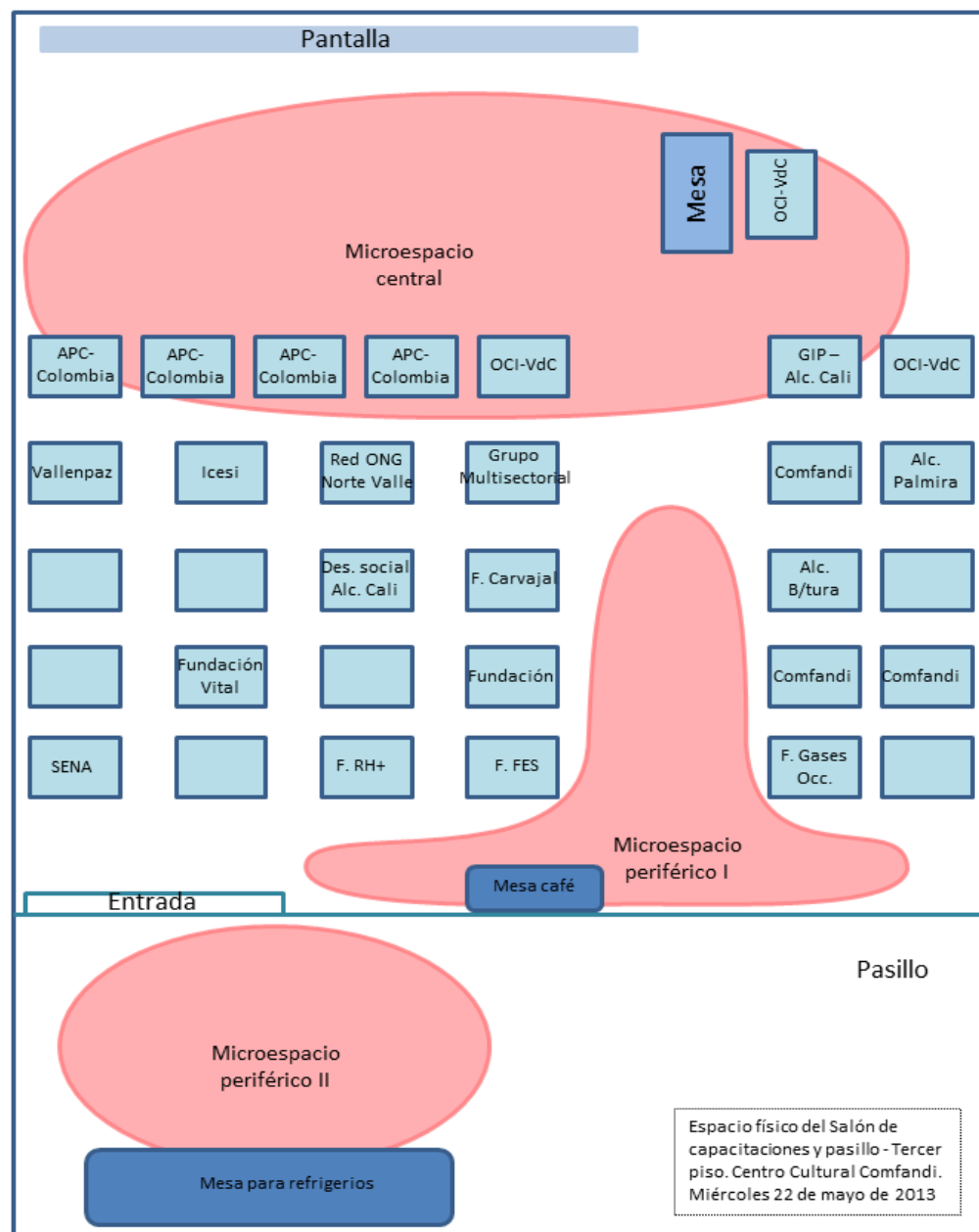


Fuente: elaboración propia a partir de reuniones del CDCI, segundo semestre de 2012.

Por otra parte, las interacciones de los integrantes dentro de las reuniones del Comité se podían ver más claramente, no en la disposición física dentro de la reunión (ya fuera una disposición en U o tipo auditorio), sino en otro momento o *microespacio periférico* como eran los espacios destinados para la toma del café o

del refrigerio, pues era allí donde se generaba otro tipo de acuerdos, compromisos y toma de decisiones que no se permitían realizar en el desarrollo normal de las reuniones (diagrama 1 y 2).

Diagrama 2. Microespacios en reuniones del CDCI, disposición tipo auditorio, 2013



Fuente: elaboración propia a partir de reunión del CDCI del 22 de mayo, 2013.

Aparte de los momentos de la toma del café o del refrigerio en donde se reconfiguraban las interacciones, se presentaba que cuando alguno de estos funcionarios públicos cambiaba de lugar durante la reunión (sobre todo representantes de APC-Colombia), se generaban nuevos *microespacios periféricos*, y algunos miembros dejaban de prestar atención a la presentación principal para tener un espacio en donde presentarse ante el funcionario, contar algún proyecto o actividad que estaban interesados en desarrollar o ya estaban desarrollando y estrechar relaciones (diagrama 2). Al respecto, en el diario de campo se indicó:

La ubicación en mesas no permite mayor interacción entre los asistentes. La mayor atención y participación se presenta en las mesas delanteras, entre los representantes de APC Colombia, los representantes de la OCI, y de la Alcaldía de Cali – GIP. Este sería el microespacio central de aquellos actores con cargos públicos importantes. Precisamente, las presentaciones son de ellos: rendición de cuentas, información sobre eventos, toma de decisiones y coordinación del Comité.

El microespacio periférico o secundario se genera durante el refrigerio, o al final de cada sesión del Comité: antes del refrigerio y terminada la jornada del Comité. También se generan leves intercambios mientras se consume café junto a la puerta del recinto.

Como la disposición de las mesas no permite mayor contacto, a la hora del refrigerio todos conversan entre sí. Se aprovecha para saludar y reafirmar algunos intereses. Yo saludo a las representantes de Comfandi, quienes dieron una charla en Icesi. También me saluda la representante de la Fundación Fes, quien nos ayudó con información para el estudio de caso de un proyecto de cooperación internacional. Veo a varios representantes hablando con otros sobre posibles eventos. Aunque no es específicamente sobre proyectos de cooperación en conjunto, si es “ayuda técnica” (Nota de campo, 22 de mayo de 2013).

2.1.5 Formulación de la Estrategia Departamental de Cooperación Internacional

En el contexto de este Comité y como respuesta a una solicitud tanto del gobierno nacional como del gobierno departamental, se planteó la formulación de la Estrategia Departamental de Cooperación Internacional (EDCI) que regiría como un lineamiento para el Valle del Cauca durante el periodo 2012-2015. El proceso de

formulación se llevó a cabo entre 2013 y 2014, y específicamente se establecieron cuatro jornadas extraordinarias del CDCI entre julio y septiembre de 2013 para realizar los debates frente a las líneas de oferta y demanda de cooperación internacional, sesiones durante las cuales participaron integrantes del CDCI y representantes de otras entidades.

El documento retomaba el esquema de la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional (ENCI), política nacional existente para el primer gobierno de Juan Manuel Santos (2012-2014). El documento a nivel regional fue planteado por los funcionarios de la SCRI de la Gobernación y se organizó en cinco líneas, a saber: Marco teórico, Objetivos estratégicos, Áreas de demanda, Áreas de oferta y Seguimiento. Su primera parte fue escrita por la Gobernación como resultado de una revisión bibliográfica sobre los lineamientos de cooperación internacional y experiencias exitosas en Colombia de procesos similares. Particularmente, los dos grandes ejes en los que debían enmarcarse las áreas de demanda y de oferta fueron el Plan departamental de desarrollo y los Objetivos de Desarrollo del Milenio, vigentes para ese momento. Como se evidenció anteriormente, uno de los principales intereses de la Gobernación en contar con el apoyo del CDCI era que sus integrantes pudieran aportar en la consolidación de un grupo de expertos que dieran visibilidad a la cooperación internacional y ayudaran a formular unos lineamientos que dieran un orden a dicha área en el departamento. Por ello, dos de los apartados de la estrategia de cooperación estaban pensados para ser planteados con la participación de los miembros de este Comité:

las áreas de demanda y las áreas de oferta las dejamos abiertas a trabajar con el Comité que era nuestra instancia cercana a la sociedad civil para poder mirar qué prioridad de acuerdo... o sea, sí teníamos unos lineamientos, tenían que estar dentro de nuestro Plan de Desarrollo y dentro de los Objetivos [de Desarrollo del Milenio] que eran nuestras líneas rectoras, pero dejando eso abierto para que participaran para la comunidad y pudiéramos elegir qué áreas requería el Valle del Cauca y qué podíamos ofrecer nosotros (exfuncionario Subdirección de Cooperación y Relaciones Internacionales, comunicación personal, 06 de marzo, 2019).

Sobre este panorama, podemos observar dos aspectos. Por una parte, se puede evidenciar cómo diferentes actores participaron en un proceso de formulación de la estrategia, siguiendo y adaptándose a unos parámetros planteados por unos “marcadores limítrofes” (Pierre Bourdieu 1984, citado por Long, 2007) de orden internacional y nacional. Es decir, tal como plantea Long (2007), se puede ver una interrelación entre los factores externos establecidos en visiones de desarrollo y lineamientos que dan prioridad a unos temas, y que definen unas formas de relacionamiento en el orden internacional y las directrices nacionales que solicitan la creación de comités departamentales y la formulación de lineamientos de cooperación internacional. Y por otra parte, los factores internos que están relacionados con los intereses de cada una de las entidades participantes en la formulación. Es así como se puede identificar una interrelación de acomodo o adaptación entre los factores internos y externos.

Para la formulación de los lineamientos se esperaba contar con representantes de diferentes municipios del Valle para identificar las necesidades e intereses de los municipios o subregiones del departamento, pero dichos funcionarios no pudieron participar ya que se había planteado que la principal vía de sus intervenciones era a través del Diplomado de gestión de proyectos y cooperación internacional implementado por la Gobernación y que estaba dirigido a funcionarios, pero dicho diplomado nunca se llevó a cabo. Fue así como, por parte de la representación de los municipios, solo participaron funcionarios de la Alcaldía de Yumbo, y la representante de, en ese momento, la Fundación para el Desarrollo Integral del Valle del Cauca - Gerencia de Gestión e Innovación de Proyectos para el Pacífico (FDI-GIP), quien asesoraba a la Alcaldía de Cali en lo atinente a la cooperación internacional. Es importante aclarar que, una vez formulada la estrategia, esta fue enviada por correo electrónico a los diferentes integrantes del CDCI para su revisión, comentarios y sugerencias, siendo este un espacio adicional en el cual pudieron realizar sus aportes.

A pesar de estas dificultades, durante las cuatro jornadas en las que se realizó la formulación de las líneas de demanda y oferta de cooperación internacional de la estrategia, asistieron representantes de quince entidades y dependencias de la gobernación y alcaldía, que en su mayoría hacían parte del CDCI¹⁵. La metodología utilizada para la identificación de estas líneas de demanda y oferta fue dada por un funcionario de la SCRI, quien indicó en la primera jornada a los asistentes que seleccionáramos las líneas que fueran más importantes para el departamento. Al dar esta indicación, se pudo evidenciar que muchos de los representantes de estas entidades dieron prioridad a las temáticas que ellos manejan dentro de las líneas de demanda, debido a que es su saber hacer; es decir, temáticas como inclusión y desarrollo social, medio ambiente y desarrollo sostenible, fortalecimiento de la productividad y la competitividad, y niñez y adolescencia.

Lo anterior también generó que otros asuntos como paz o buen gobierno estuvieran poco representados, ya que no existían entidades que trabajan directamente dichos aspectos. Este hecho es supremamente importante desde la Sociología del desarrollo formulada por Long (2007), quien indica que los diferentes actores interactúan en determinados espacios y plantean sus discursos desde la entidad que representan. Es así como al momento de identificar las líneas de demanda para ser incluidos en la EDCI, lo realizan desde su interés como representante de una entidad particular, volviéndose esta una *estrategia* de negociación para alcanzar sus diversas metas personales e institucionales. Así mismo, refleja exactamente el planteamiento de la Antropología de la política pública (Shore y Wright, 1997; Shore, 2010; Ramírez, 2010), sobre cómo los actores están situados en contextos de poder

¹⁵ La participación de los miembros del Comité en estas sesiones fue baja en comparación con la asistencia a reuniones ordinarias, en las cuales se presentaba un promedio de asistencia de 16 entidades (23 personas), mientras que en estas sesiones se presentó un promedio de asistencia de 10 instituciones (12 personas) por reunión. Las entidades que participaron en estas sesiones fueron: Oficina de Cooperación Internacional-Alcaldía de Yumbo, FDI-GIP (apoyo a la Alcaldía de Cali en el área de cooperación), Consejería de Paz-Gobernación del Valle, SCRI-Gobernación del Valle, Fundación FIDSOS, Fundación Pacífico Sur, Fundación FES, Universidad ICESI, Universidad Santiago de Cali, SENA, Grupo Multisectorial, Comfandi, Red de ONGs Norte, Vallenpaz y ACULCO (SCRI, 2014).

específicos, y sus intereses y objetivos terminan viéndose reflejados en la formulación de la política pública, o en este caso particular, de la EDCI.

Por lo anterior, y viendo dicha falencia, me tomé la atribución de invitar a la siguiente sesión a un funcionario de la Consejería de Paz de la Gobernación del Valle del Cauca para que fortaleciera estos ejes, que al final del proceso se consolidaron como dos temáticas diferentes: Buen gobierno; y Justicia, reconciliación, paz y convivencia. Posterior a la segunda sesión de formulación de las áreas de oferta de la EDCI, dicho funcionario mencionó las falencias de los asistentes al evento en temáticas como Paz y Buen gobierno, y cuestionó que un asunto tan importante como este no tuviera otra representación (funcionario Consejería de Paz, Gobernación del Valle del Cauca, comunicación personal 12 de agosto, 2013).

Dicha estrategia fue emitida por parte de la Gobernación del Valle del Cauca a finales del año 2014, y el periodo de gobierno terminó en 2015, por lo cual no tuvo un periodo largo de vigencia. Aun así, dicho lineamiento tuvo gran funcionalidad para la Gobernación del Valle del Cauca, pues permitió dar prioridad a proyectos de cooperación presentados por diversas entidades ante esta entidad:

Nosotros íbamos mirando e íbamos dando prioridad a proyectos que veíamos que eran estratégicos y veíamos que se podían trabajar. La idea era mirar los proyectos y ver los actores qué conocimiento tenían del tema de la cooperación y poder enfocarlos y darle los lineamientos para que ellos mismos los pudieran construir. Estuvimos sentados con la Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Salud, Consejería de Paz, temas que nos parecían fundamentales dentro de los temas que se estipularon en la Estrategia de Cooperación Internacional y se alineaban a lo que los donantes podían ofrecer, y que eran una prioridad para la Gobernación porque ya habían elementos formulados (exfuncionario Subdirección de Cooperación y Relaciones Internacionales, comunicación personal, 06 de marzo, 2019).

Lo anterior es un ejemplo claro del planteamiento de Shore (2010) y Wrigth sobre la visión de las políticas —en este caso los lineamientos de cooperación— como “mito”, retomando el concepto de Malinowski (1926, citado por Shore, 2010, p.32), quienes plantean que las políticas proveen un “plan de acción” y permiten legitimar posiciones de autoridad del gobierno, así como dar orden y coherencia a ciertas

acciones del gobierno. Es así como esta estrategia le permitió a la Gobernación dar prioridad a proyectos que estaban dentro de las líneas de demanda y oferta establecidas en dicha política, con un documento soporte que les permitía hacer este tipo de selecciones. Al respecto, Shore y Wrigth (1997) indican:

Otra forma de política y gobierno que logra esta ilusión de ponerse por encima de la moralidad es para materializar y universalizar la toma de decisiones políticas. Materializar la toma de decisiones sirve para colectivizar la responsabilidad de las decisiones adoptadas, e incluso a negar, a veces, los roles de la acción humana y política en el proceso político (p.10. Traducción propia).

Dicha funcionalidad que dio la estrategia a las acciones de la Gobernación, no fue así para otras alcaldías del Valle del Cauca, que históricamente han realizado procesos de cooperación descentralizada directamente con los cooperantes bilaterales y multilaterales, o cooperación No Oficial con organismos de carácter privado sin fines de lucro (ONG internacionales). Al respecto, comenta la funcionaria encargada de la oficina de cooperación internacional de la Alcaldía de Buga:

Que me hayan servido a mí para gestionar recursos para la Alcaldía de Buga, ninguno, nada, totalmente cero. Estos lineamientos a veces son a mediano y a largo plazo. Entonces qué pasa con un municipio como yo que soy de un gabinete, tengo que rendir cuenta a control político. Yo no puedo esperar a una estrategia de mediano y largo plazo. Yo tengo que ir gestionando. A medida que se van dando los resultados, claro, a uno lo van llamando y lo van teniendo en cuenta, pero que yo me haya dado cuenta, no. En algún momento que se haya generado un impacto para varios municipios, no (funcionaria Oficina de cooperación Alcaldía de Buga, comunicación personal, 03 de abril, 2019).

De igual manera, algunos de los actores que cuentan con mayor experiencia en el tema de cooperación internacional comentaron que no vieron aplicabilidad de dicha estrategia, ya que “Son cosas que se hacen y quedan engavetadas” (representante ProPacífico, comunicación personal, 21 de marzo, 2019), o que debido a que las entidades ya venían desarrollando cooperación de manera independiente, estos lineamientos no generaban mayor impacto en su modelo de trabajo.

Vallenpaz, por ejemplo, (...) decía que sentía que lo limitaba y que no podían trabajar en esas líneas si habían otras oportunidades de gestión de

cooperación en el territorio. Sí, claro, eran postulados válidos, pero la finalidad última era poder mirar quiénes se podían alinear a esto, y una vez se alinearan significativamente ciertas personas de la sociedad civil, de la Gobernación y de la academia, poder traer de manera seria a los donantes y decir, nosotros nos vamos a enfocar en esto, esto y esto (...). Igual es que crear estos espacios relativamente nuevos a entidades que tienen una forma de trabajar es como romper paradigmas, entonces eso hace que de cierta manera les genere incomodidad a los que ya participan, los que vienen haciendo las cosas de una forma, entonces ellos sienten como si uno los estuviera presionando, los estuviera obligando a desviarse de su camino (exfuncionario Subdirección de Cooperación y Relaciones Internacionales, comunicación personal, 06 de marzo, 2019).

En general, el proceso tanto del CDCI como de la formulación de la estrategia permitió generar conciencia sobre la necesidad de coordinar actores, de poner la cooperación en la agenda pública y de generar alianzas frente a una meta o finalidad común, pero no fue suficiente para poder establecerlas:

nunca se concretaban esas apuestas colectivas, esas agendas colectivas, ese tema de... más allá de conocer tú que quieres presentar para que te den plata para contrapartidas, más allá de ese rol, quién eres tú como entidad, cuáles son tus líneas, en dónde nos cruzamos, yo creo que eso no se hizo (representante Fundación Carvajal, comunicación personal, 22 de marzo, 2019).

Por lo anterior, aunque la Estrategia Departamental de Cooperación Internacional dictó un orden para el área y fue estratégica para la Gobernación del Valle, no permitió generar alianzas frente a una meta común. Al respecto, desde el planteamiento de Apthorpe (1997), las políticas tienen un “poder del lenguaje”, el cual surge a partir de congruencias y relaciones entre instituciones sociales, políticas y culturales con los mecanismos lingüísticos, pero para este caso que se analiza, esa congruencia no se habría generado, aun cuando se formuló con actores con diferentes roles.

Así mismo, desde el enfoque de la Teoría de la Acción Red (Callon, 1995), aunque este documento se escribió con la participación de algunos representantes de entidades adscritas al CDCI, no contó con un lenguaje articulado ni fue *portavoz* legítimo de la mayoría los actores relacionados con el Comité. Al tiempo, la

Gobernación del Valle del Cauca no logró realizar un proceso de traducción de los intereses de los diferentes actores, sino que respondió principalmente a las necesidades e intereses del ente estatal para cumplir con ese requisito planteado desde los direccionamientos nacional y regional. Al respecto, Callon plantea que durante el tercer momento de la traducción, el *enrolamiento*, se generan alianzas y negociaciones multilaterales que acompañan a los *mecanismos de interesamiento*. Normalmente estas negociaciones se realizan entre portavoces de diferentes entidades que hacen parte de la red, pero que en ocasiones estos portavoces no logran expresar y negociar los intereses del grupo representado.

Teniendo en cuenta el planteamiento de Callon, este documento no resultó práctico ni logró su objetivo de enrolar a los diferentes actores de la red ni de hacer móviles a las entidades que antes no lo eran (convertir a los *intermediarios* en *mediadores*), ya que los portavoces que participaron en su formulación no lograron plasmar en este las negociaciones de sus intereses.

2.1.6 Desplazamientos, disidencias y cierre de controversias

Como consecuencia del cambio de gobierno nacional del primer al segundo mandato del expresidente Juan Manuel Santos (2010-2014 al 2014-2018), en el año 2015 hubo un *desplazamiento* (Callon, 1995) de los objetivos de la APC-Colombia que rige la cooperación internacional, pasando de tener una prioridad en seis áreas de demanda definidas en su Estrategia Nacional de Cooperación Internacional 2012-2014¹⁶ a tres ejes establecidos en la Hoja de Ruta divulgados en el año 2015, los cuales giraron en torno al proceso de paz con el entonces grupo armado ilegal

¹⁶ **Áreas de demanda:** 1. Gestión integral del riesgo y restablecimiento sostenible de comunidades afectadas por desastres naturales. 2. Igualdad de oportunidades para la prosperidad democrática. 3. Crecimiento económico y competitividad. 4. Medio ambiente y desarrollo sostenible. 5. Gobernabilidad. 6. Víctimas, reconciliación y derechos humanos. **Áreas de oferta:** 1. Cooperación técnica en seguridad. 2. Promoción y protección social. 3. Cultura, deporte y educación. 4. Fomento al desarrollo productivo. 5. Gestión pública y buen gobierno. 6. Reconciliación: atención integral a las víctimas, desmovilización y memoria histórica. 7. Ambiente y desarrollo sostenible. (APC-Colombia, 2012b).

Farc-EP: 1. Construcción de paz, 2. Desarrollo rural sostenible y conservación, y 3. Sostenibilidad ambiental (APC-Colombia, 2015).

Este cambio generó que desde el ente nacional se diera prioridad al proceso de paz desde una visión centralista, generando una *traición* (Callon, 1995) a los consensos y alianzas establecidos en el *punto de paso obligado* o Comité y dejando sin apoyo a los comités departamentales que sustentaban al SNCI. Fue así como se eliminó la figura de los funcionarios enlace de la APC-Colombia para las diferentes zonas, y solo se dejaron funcionarios en Bogotá que asesoraban aspectos puntuales en temáticas estratégicas para el gobierno nacional. Adicionalmente, la APC-Colombia centralizó los recursos para enfocarlos en el posconflicto. Fue así como, tras las negociaciones de paz entre el gobierno de Juan Manuel Santos y las FARC, se dio la creación del “Fondo Colombia en Paz”¹⁷, el cual ayuda a financiar la puesta en marcha de los acuerdos establecidos como resultado de dicho proceso (Conpes y DNP, 2015).

Por su parte, el CDCI siguió sesionando posterior a la socialización de la EDCI (finales del año 2014 y a inicios del 2015), pero con una menor frecuencia, sin una directriz nacional clara, sin una elección de miembros y sin un reglamento aprobado. A lo anterior se suma el hecho que con el cambio de gobierno departamental del año 2016 no se dio continuidad al Comité. Fue así como el nuevo funcionario encargado de la Subdirección de Cooperación y Relaciones Internacionales nunca convocó a sesión al Comité. Al respecto, el representante de una de las universidades comentó: “Se rinden las cuentas, se cierran las cuentas, se hacen traspaso con el gobierno que sigue, pero el nivel en que los gobiernos siguientes logran aprovechar lo que hicieron los gobiernos anteriores es extremadamente bajo” (representante Universidad Icesi, comunicación personal, 01 de abril, 2019).

¹⁷ Dicho fondo fue creado a través del Decreto 691 del 27 de abril de 2017 y tiene el objeto de coordinar entre el Gobierno Nacional y los Fondos de Cooperación (El Fondo del Banco Mundial, el Fondo Multidonante de Naciones Unidas, el Fondo de la Unión Europea y el Fondo Colombia Sostenible – BID) dichos recursos, y permitir la ejecución de los programas y proyectos de paz (Conpes y DNP, 2015; APC-Colombia, s.f.).

Finalmente, los otros integrantes del Comité tampoco solicitaron nuevas sesiones debido a que no encontraron una correspondencia entre sus intereses y lo que dicho Comité ofrecía para las entidades en ese momento. Al respecto, uno de los integrantes del Comité planteó que las reuniones se centraron en las presentaciones y los avales para optar a los recursos de contrapartidas de APC-Colombia, otro miembro planteó que se perdió mucho tiempo en la discusión sobre la elección de los integrantes del Comité y otro integrante indicó que, más que un proceso de organización de una red de actores, fue un proceso de lineamientos que no permitió generar articulación entre los diferentes actores, salvo en temas muy particulares.

Según Callon (1995), el *desplazamiento* en los intereses del Gobierno nacional no fue el único aspecto que generó el cierre de la *controversia*, ya que él establece que “En ningún caso puede reducirse la sociedad a un balance de poder o a una serie de condiciones de orden para explicar el crecimiento o el cierre de una controversia” (p.26). Varias condiciones hicieron que los otros actores también realizaran *disidencias* de la red, llegando así a la última fase de la traducción: un gobierno regional ad portas de cerrar su mandato y con unos intereses particulares sobre la red, e instituciones privadas, educativas y organizaciones sin ánimo de lucro con intereses disímiles y sin portavoces capaces de unificar su discurso.

Así mismo, los proyectos de investigación que se plantearon, diplomados y demás no se pudieron concretar por aspectos administrativos y presupuestales. Por tanto, en términos de Callon (1995), aunque se generaron *mecanismos de interesamiento*, estos no fueron suficientes para generar una *movilización de actores* importante, más allá de la asistencia a las reuniones del Comité, la participación en capacitaciones y el intercambio de información.

A pesar de este panorama, y más allá de pensar si se alcanzó o no el objetivo del CDCI, es importante destacar que para muchos representantes de estas instituciones se hizo evidente la necesidad de trabajar conjuntamente teniendo en cuenta el contexto que requiere alianzas para presentarse ante los cooperantes. Este logro alcanzado por el Comité sería lo que James Ferguson (2012) denomina

“efectos no deseados” o no planificados en los procesos de cooperación internacional al desarrollo. Según el autor, se debe indagar no solo en lo que los proyectos de “desarrollo” no consiguen hacer, sino también en aquello que sí hacen pero no está dentro de los objetivos del proyecto. Esta conciencia sobre la necesidad de trabajar en red sería lo que posteriormente generaría la creación de la Red de Cooperación Nacional e Internacional del Valle del Cauca – Redcov.

2.2 SEGUNDO MOMENTO DE INDAGACIÓN: RED DE COOPERACIÓN NACIONAL E INTERNACIONAL DEL VALLE DEL CAUCA

En el plano internacional, en el año 2015 finalizó el plazo para que los países miembros de las Naciones Unidas cumplieran con el compromiso de reducir la pobreza extrema y el hambre, prevenir las enfermedades mortales y ampliar la enseñanza primaria a todos los niños, entre otras prioridades del desarrollo por medio del establecimiento y cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)¹⁸, los cuales fueron formulados en el año 2000. Fue así como en el año 2015 se planteó una nueva agenda de desarrollo aprobada por los Estados miembros de la ONU, denominada la Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible o los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en la cual se establecieron 17 objetivos¹⁹ enfocados en la eliminación de la pobreza, el cambio climático, la educación, la igualdad de la mujer, la defensa del medio ambiente y el diseño de ciudades (ONU, 2020). Estos nuevos lineamientos hacen parte de los “marcadores limítrofes” (Pierre

¹⁸ Los 8 ODM fueron: 1) Erradicar la pobreza extrema y el hambre. 2) Lograr la enseñanza primaria universal. 3) Promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer. 4) Reducir la mortalidad infantil. 5) Mejorar la salud materna. 6) Combatir VIH/SIDA, paludismo y otras enfermedades. 7) Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente. 8) Fomentar una asociación mundial para el desarrollo (PNUD, 2020).

¹⁹ Los 17 objetivos son: 1. Fin de la pobreza. 2. Hambre cero. 3. Salud y bienestar. 4. Educación de calidad. 5. Igualdad de género. 6. Agua limpia y saneamiento. 7. Energía asequible y no contaminante. 8. Trabajo decente y crecimiento económico. 9. Industria, innovación e infraestructuras. 10. Reducción de las desigualdades. 11. Ciudades y comunidades sostenibles. 12. Producción y consumo responsables. 13. Acción por el clima. 14. Vida submarina. 15. Vida de ecosistemas terrestres. 16. Paz, justicia e instituciones sólidas. 17. Alianzas para lograr los objetivos (ONU, 2020).

Bourdieu 1984, citado por Long, 2007) de orden internacional que influyen en el cambio de momento en el proceso de la formulación de lineamientos para la cooperación internacional en el Valle del Cauca.

A esto se sumó, como se mencionó anteriormente, el cambio de políticas nacionales sobre cooperación internacional que, con el comienzo del segundo mandato del expresidente Juan Manuel Santos, se enfocó en la búsqueda de la paz y en la configuración de un escenario para un posible posconflicto, dejando de lado los procesos subnacionales.

Los anteriores factores externos, tal como lo plantea Long (2007), se ponen en relación con factores internos o regionales generados por el cambio de gobierno departamental liderado por Dilian Francisca Toro, quien se posesionó en enero de 2016 en la Gobernación del Valle del Cauca. Adicional al cambio de gobierno, se generó una reforma administrativa en la Gobernación del Valle con la cual se generó el cambio de la SCRI, adscrita al Departamento Administrativo de Planeación, a la Subsecretaría de internacionalización, adscrita a la nueva Secretaría de Desarrollo Económico y Competitividad. La nueva subsecretaría tenía a su cargo ya no solo el direccionamiento de la cooperación internacional, sino temas como la atracción de inversión, profundización de exportaciones y posicionamiento internacional del departamento (Gobernación del Valle del Cauca, 2016)²⁰. Este cambio de administración, como todo cambio de gobierno, generó un impacto en la continuidad de los funcionarios y en los procesos liderados por ellos.

²⁰ Los tres programas de la Secretaría de Internacionalización eran: 1) Atracción de inversión con dos subprogramas, uno orientado al fortalecimiento de la Agencia de Promoción de inversión; y otro al desarrollo y promoción de la marca región para el posicionamiento del Valle del Cauca; 2) Promoción de exportaciones del Valle del Cauca con dos subprogramas: el primero, el de promoción y acceso a mercados internacionales, y el segundo orientado a la profundización de exportaciones a partir de tres programas; y 3) Programa de Cooperación internacional contaba con dos subprogramas, el de gestionar y realizar alianzas entre entidades de cooperación y la gobernación, y el de fortalecimiento subregional orientado a fortalecer en las 4 subregiones del departamento del Valle del Cauca las capacidades de Gestión de Cooperación Internacional durante el período de gobierno (Gobernación del Valle del Cauca, Subsecretaría de Internacionalización, 2018, p.4)

La continuidad de este escenario de encuentro dependía, entonces, de la voluntad política de quienes estuvieran en el gobierno, pero debido al cambio de dinámicas institucionales a nivel nacional y regional, el Comité no volvió a ser citado. Por tanto, esta fue una de las principales razones para que se gestara un nuevo momento de interacción que no estuviera en cabeza de una entidad estatal para evitar la discontinuidad y la pérdida de información por “los cambios de gobierno, cambio de planes, de una inactividad mientras se generan los planes de desarrollo y las apuestas departamentales” (representante Comfandi, comunicación personal, 26 de marzo, 2019).

De la misma manera, según algunos de los entrevistados, existían aspectos de la ordenanza que daba vida al Comité que no permitían ponerlo a funcionar, por lo cual era necesario anular o derogar la ordenanza y crear una nueva instancia. Uno de ellos era que la APC-Colombia estaba nombrada como miembro del Comité, pero según algunos integrantes, esta entidad no podía hacer parte del Comité, sino que tenía que estar como invitada. Adicionalmente:

El problema jurídico de esta ordenanza [era que] estaba tratando de prescribir las funciones a los entes del gobierno central y no pueden hacerlo (...). La Asamblea Departamental no puede prescribir las funciones al Gobierno central. Este era el problema. Y esto se pasó, —no sé quién estaba averiguando— del Departamento jurídico que estaba en la Asamblea Departamental, pero esto ya debería ser anulado o pedir invalidez porque precisamente tenía unas prescripciones para el Gobierno central (representante Universidad Icesi, Comunicación personal, 01 de abril, 2019).

Así mismo, en marzo de 2016 algunas entidades del Valle del Cauca que desarrollan proyectos de cooperación internacional asistieron de manera individual y en la misma semana a las instalaciones de la APC-Colombia en Bogotá para solicitar apoyo institucional. Al representante de la última entidad, la APC-Colombia le planteó como sugerencia que se articularan para focalizar y potencializar los esfuerzos que se realizaban en la región (RedCov, 2019a). Teniendo en cuenta este panorama, a mediados del año 2016, Comfandi, ProPacífico y la Gobernación del Valle con la Subsecretaría de Internacionalización fueron los gestores de la

convocatoria para esta nueva instancia, seguidos por la Fundación Carvajal y la Alcaldía de Cali con la Oficina de Cooperación y Relaciones. El llamado se realizó a diversas entidades que tuvieran amplia experiencia en cooperación internacional para poder crear un nuevo espacio en donde generar alianzas, evitar la duplicidad de esfuerzos y plantear nuevos lineamientos que les permitieran mostrarse como una unidad ante entidades nacionales y cooperantes internacionales:

dijimos no, hagamos algo, un espacio más participativo que tenga mayor dinamismo pero que busque una corresponsabilidad entre los sectores. Que la responsabilidad no solamente recaiga en la entidad pública. Obviamente, los entes territoriales son los regidores de la política pública y es donde tenemos que ceñirnos en los planes de desarrollo, las apuestas departamentales, pero no está únicamente en cabeza de ellos, sino que está en cabeza de todos los miembros del proceso (representante Comfandi, comunicación personal, 26 de marzo, 2019).

El proceso de convocatoria y conformación de la RedCov fue demorado (cerca de ocho meses) ya que hubo cierta resistencia por parte de algunos actores, pues no se sabía qué había pasado con el Comité anterior, si podía seguir funcionando o no, y si este nuevo espacio tendría mayor funcionalidad que el anterior. Estas primeras reuniones con los representantes de diferentes entidades del departamento hacen referencia a la fase de *problematización* del *proceso de traducción*, tal como lo indica Callon (1995), durante la cual se realiza una identificación de actores y aliados, sus intereses e inclinaciones y sus objetivos o metas. Precisamente el hecho de que los representantes de Comfandi, ProPacífico y la Gobernación del Valle, y posteriormente Fundación Carvajal y la Alcaldía de Cali hayan liderado esta fase de *problematización* los convertiría, en palabras de Latour (2008), en un *actor mediador*, ya que ellos “transforman, traducen, distorsionan y modifican el significado o los elementos que se supone que deben transportar” (p.63). Es decir, su actuación genera cambios y movimientos de otros *actantes*, *intermediarios* o entidades que no cuentan con una figuración dentro de las acciones generadas en el proceso que se está gestando, convirtiéndolos en actores dentro de la red, con una figuración concreta.

Así mismo, es importante retomar el planteamiento de la Teoría del Actor Red que reconoce que los objetos también tienen capacidad de agencia; es decir, cómo algo hace que otro haga cosas. En este sentido, lo que para Long (2007, retomando a Bourdieu, 1984) serían los “marcadores limítrofes” o factores externos e internos que mencionamos anteriormente, es decir, los Objetivos de Desarrollo Sostenible, los lineamientos de la cooperación planteados en la Hoja de Ruta de APC-Colombia, y el decreto por medio del cual se adopta una nueva estructura para la Gobernación del Valle del Cauca, desde la Teoría del Actor Red son otros actores que intervienen en la conformación de este segundo momento en el proceso de formulación de lineamientos de cooperación internacional, y los “factores sociales” o el contexto “en el que” todo está enmarcado “debe concebirse en cambio como uno de los muchos elementos de conexión” (Latour, 2008, p.18). Es así como estos elementos no-humanos ayudan a que se genere la acción; es decir, que pasarían de ser un actante o intermediario con una figuración abstracta, a ser un actor mediador con figuración concreta, pues tal como lo indica Latour: “cualquier cosa que modifica con su incidencia un estado de cosas es un actor o, si no tiene figuración aun, un actante” (2008, p.106).

Es así como diferentes actores entre cosas, entidades, representantes de las mismas, e incluso los lugares donde se desarrollan las reuniones, configurarían lo que Callon (1995) denomina un *punto de paso obligado*, o para este caso en particular, el segundo momento de indagación, la RedCov. Este punto de paso obligado se establece una vez se determina el conjunto de actores y se definen sus identidades, y las cinco entidades que realizaron la convocatoria se convierten en actores especialistas, indispensables para el relacionamiento de los otros actores.

2.2.1 Intereses frente al segundo momento del proceso de formulación

Aunque el proceso de convocatoria estuvo a cargo de las cinco entidades gestoras de la RedCov, el liderazgo fue asumido por Comfandi. Como se mencionó

anteriormente, esto generó inquietudes en algunos representantes de las entidades convocadas, pero finalmente, se unieron a la RedCov:

Yo creo que en cualquier proyecto como este es extremadamente importante el tema de liderazgo. Alguien tenía que asumir el liderazgo. (...) Comfandi iba fortaleciéndose en este tema y yo creo que ellos en un momento tomaron la decisión de asumir este liderazgo porque para su agenda como cooperante les conviene tener una red porque en ese entonces pudieron primero, conocer cuáles son los procesos de cooperación internacional que están pasando porque no es tan fácil con la cooperación descentralizada, entonces allí ya hay unas ganancias o beneficios porque ser el líder de la red, y por otro lado, yo creo que ellos estuvieron conscientes del cambio, los flujos de cooperación internacional y la forma como los cooperantes empezaron a trabajar con Colombia (representante Universidad Icesi, Comunicación personal, 01 de abril, 2019).

Para la conformación de este nuevo momento de la red se tuvieron en cuenta a entidades de diferentes sectores. Entre los entes gubernamentales se encuentran la Gobernación del Valle del Cauca, la Alcaldía de Cali, la Alcaldía Municipal de Guadalajara de Buga, la Alcaldía de Yumbo y la Alcaldía de Palmira; del sector privado: Acopi Seccional Valle del Cauca, Cámara de Comercio de Cali, de Buga y de Tuluá, Infivalle, Fundación Carvajal, Comfandi, ProPacífico y Fundación Andi; otras entidades del Tercer sector como Corporación Diocesana Cartago, Cruz Roja Seccional Valle, Centro de Capacitación Don Bosco, Fundación Docete, ONG La Red; VallenPaz, Valle Por y Para Todos; y universidades: Universidad Icesi, Universidad de San Buenaventura Cali, siendo 23 entidades hasta febrero de 2019.

La generación de alianzas entre diferentes sectores es imperativa teniendo en cuenta las actuales condiciones internacionales de la cooperación internacional, las cuales plantean que para poder acceder más fácilmente a esta es necesario contar con alianzas entre actores diversos que puedan garantizar el planteamiento de proyectos más integrales. Y este era un interés común a todas las entidades que se convocaron para hacer parte de la RedCov. Otro de los intereses que reúne a los miembros de este segundo momento de la red es la necesidad de empezar a formular proyectos conjuntamente, actividad que está pendiente por fortalecer ya

que hasta ahora se están centrando en fortalecer capacidades por medio de capacitaciones.

Particularmente, la Gobernación del Valle del Cauca ofreció en el año 2017 un primer diplomado sobre formulación y evaluación de proyectos dictado por la Fundación Norte-Sur, el cual fue dirigido a funcionarios de planta de algunas dependencias de la Gobernación del Valle del Cauca, de las entidades descentralizadas y de algunos municipios. Según comenta uno de los participantes de estos diplomados, uno de los grandes logros de estas capacitaciones fue que los funcionarios lograron entender que la cooperación es una herramienta importante para gestionar nuevas oportunidades y recursos tanto técnicos como financieros.

Estas capacitaciones hacen parte de los *mecanismos de interesamiento* (Callon, 1995) empleados por el Comité Gestor para estabilizar la identidad de los actores, fortalecer la relación existente entre ellos, buscar un lenguaje articulado y consolidar el vínculo social. Estos mecanismos de interesamiento, según plantea Callon, pueden ser de fuerza o violencia física, de seducción, concesiones o consenso sin discusión. En este caso particular serían, para unos de seducción y para otros de consenso sin discusión, ya que buscaron responder al interés de las otras entidades, algunas con menos experiencia de cooperación, de fortalecer los conocimientos en este aspecto y de realizar asociaciones con otros actores para gestionar proyectos conjuntos.

Por su parte, la representante de algunas agremiaciones privadas manifiesta que, aunque su razón de ser esté ligada a aspectos empresariales, les interesaba estar vinculadas a la Red porque “nosotros somos convencidos de que si no tenemos una comunidad, un ambiente sano, pues realmente no podemos tener empresas sanas, que puedan contar con un capital humano con unas necesidades satisfechas” (representante Cámara de Comercio de Buga, comunicación personal, 05 de abril, 2019).

Así mismo, al igual que en el CDCI, se pudo identificar que algunas universidades se vincularon a la RedCov, entre otros aspectos, con el interés de aportar desde la

formación y la formulación de un nuevo ejercicio de lineamientos para la cooperación:

La Universidad San Buenaventura tiene trayectoria trabajando temas de cooperación internacional, y como estaba asistiendo nuestra directora de Relaciones internacionales, (...) entonces ella fue el contacto. En el programa de Economía tenemos profesores que han trabajado temas de cooperación internacional y formulación de políticas públicas y por eso se nos hizo el contacto. Y adicionalmente teníamos una especialización, la estábamos ofertando, en Cooperación internacional para el desarrollo. Entonces ya éramos reconocidos en el medio por trabajar temas de cooperación internacional y allí se hace el enlace (representante Universidad San Buenaventura, comunicación personal, 11 de abril, 2019).

Otro *mecanismo de interesamiento* generado por el Comité gestor fue el desarrollo de un proceso de planeación estratégica para la RedCov en el cual se plantearon los objetivos general y específicos, y unos planes de acción para alcanzarlos. Este ejercicio cual permitió identificar claramente los intereses de los miembros y relacionarlos para consolidar el vínculo social. Es importante tener en cuenta que durante el proceso de traducción los actores no son estáticos (ya que sus intereses, valores o deseos pueden variar) y, por tanto, tampoco las asociaciones. Es por ello que se siguen dando estos u otros mecanismos de interesamiento, con los cuales se negocian constantemente las identidades y los deseos.

2.2.2 Estrategias organizativas

Tal como se ha mencionado anteriormente, una de las principales dificultades que presentaba el CDCI era el hecho de estar dirigido por la Gobernación del Valle del Cauca, lo cual generó traumatismos al momento de cambio de gobierno y del proceso de empalme. Por ello, se decidió que la RedCov contara con una *Secretaría técnica* que estuviera a cargo de una entidad no gubernamental. Es así como en este momento está siendo liderada por la Caja de Compensación Familiar del Valle del Cauca - Comfandi. Al respecto, la Gobernación reconoce esta dificultad y está de acuerdo con que la estructura organizativa sea liderada por una entidad no

gubernamental, ya que estas “dan una idea de que va a ser sostenible en el tiempo y no va a depender de los cambios de gobierno ni de la voluntad política” (funcionaria Subsecretaría de Internacionalización, comunicación personal, 22 de marzo, 2019).

Así mismo, existe un *Comité gestor* que pretende ser transversal, hacer seguimiento y dar dinamismo al área. Dicho Comité está conformado por actores con una amplia experiencia en el área de la cooperación internacional en el Departamento como son ProPacífico, Gobernación del Valle, Fundación Carvajal y Alcaldía de Cali. Según los miembros de la RedCov, dentro de esta organización, aún falta fortalecer el relacionamiento con APC-Colombia, a pesar del contexto nacional que no favorece los procesos regionales:

Involucrar el actor nacional, eso es una cosa que hay que hacer. Independiente de que la postura de APC si le apuesta o no a los procesos regionales hay que posicionarlo, hay que jalarlo. No es un tema de que venga y tenga presencia acá, sino que sepa que existe y se le mande información. Eso hay que hacerlo. (representante Fundación Carvajal, comunicación personal, 22 de marzo, 2019).

Adicionalmente, se establecieron nueve planes de acción o mesas de trabajo (que en el año 2019 se redujeron a seis), las cuales son coordinadas por uno de estos actores del Comité gestor que ayudan a movilizar a los otros miembros que se adhirieran voluntariamente a dichas mesas según su conocimiento y experticia:

Tabla 1. Mesas de trabajo RedCov

Mesa de trabajo	Entidad coordinadora	Entidades miembros
Información y monitoreo	Fundación Carvajal	Comfandi, Alcaldía de Cali, ProPacífico, Cámara de Comercio de Cali
Identificación de necesidades y oportunidades	Pendiente	Pendiente
Relacionamiento	ProPacífico	Gobernación del Valle del Cauca, Don Bosco, Comfandi, ANDI, ONG La Red, Alcaldía de Cali
Negociación y eficacia	Pendiente	Pendiente

Mesa de trabajo	Entidad coordinadora	Entidades miembros
Gestión del conocimiento eficaz de cooperación	Gobernación del Valle del Cauca	Pendiente
Identificación de relatos, focos y territorios a intervenir	Fundación Carvajal/Comfandi	Comfandi, USB, Gobernación del Valle del Cauca
Estrategia de visibilidad y relacionamiento	ProPacífico	Gobernación del Valle del Cauca, Don Bosco, Comfandi, ANDI, ONG La Red, Alcaldía de Cali
Promoción, gestión y seguimiento de iniciativas de cooperación nacional e internacional	Pendiente	Pendiente
Marco de política pública	Gobernación del Valle del Cauca	Pendiente

Fuente: RedCov (2019a; 2019b).

Esta organización muestra cómo los actores con mayor experiencia en el área de cooperación internacional son quienes lideran este segundo momento de la formulación de lineamientos, pues hacen parte de la Secretaría técnica, el Comité gestor y dirigen las Mesas de trabajo.

Establecer este tipo de organización en procura de obtener mejores resultados en las relaciones de cooperación internacional es un hecho que permite evidenciar cómo se llegó a la tercera fase de la traducción: el *enrolamiento*, y que confirma que el *interesamiento* tuvo éxito (Callon, 1995). Es importante tener en cuenta que “El enrolamiento ni implica ni excluye los roles preestablecidos” de los actores, sino que supone definir un mecanismo por medio del cual se asignan unos roles a unos actores que los aceptan por medio de negociaciones multilaterales.

2.2.3 Estrategia y política pública de internacionalización y cooperación para el desarrollo del Valle del Cauca

El nuevo gobierno departamental y la nueva Subsecretaría de internacionalización requerían de un planteamiento que estuviera más cercano a las necesidades e intereses de los nuevos asuntos asignados a dicha oficina, aparte de la temática de

cooperación internacional que ya venían abordando: atracción de inversión, profundización de exportaciones y posicionamiento internacional. Ante este panorama, la Estrategia Departamental de Cooperación Internacional presentada a finales de 2014 quedó desactualizada, por lo cual una de las responsabilidades de la nueva Subsecretaría fue construir y desplegar unos nuevos lineamientos sobre internacionalización y cooperación internacional para el Valle del Cauca.

Fue así como, en respuesta a una solicitud realizada por parte de la nueva oficina de la Gobernación del Valle, en febrero de 2017 la Universidad San Buenaventura de Cali comenzó la elaboración de una propuesta para la formulación de una política pública. Dicha propuesta, en primera instancia, estaba enfocada en la cooperación internacional, pero en el camino se ajustó al enfoque de internacionalización con varios aspectos de cooperación internacional. Dicha propuesta fue socializada a los integrantes de la RedCov el 7 de julio de 2017, y contemplaba los momentos de diseño, implementación y seguimiento, y tuvo en cuenta el establecimiento de un proceso de acompañamiento y asesoría por parte de la Universidad a la formulación e implementación de la política. Paralelamente, la Universidad planteó el desarrollo de una especialización dirigida a funcionarios públicos, privados y de otras entidades que estuvieran relacionados con los aspectos de la política para garantizar el fortalecimiento de capacidades, que existieran dolientes de la política y que trabajaran en el plan de acción de la misma. Dicho proceso de formulación de política pública no salió a convocatoria y no se pudo llevar a cabo por temas estrictamente administrativos.

Una vez se dejó de lado la propuesta de la política pública, la Subsecretaría de Internacionalización comenzó a trabajar sobre la Estrategia de internacionalización y cooperación para el desarrollo del Valle del Cauca, la cual incluyó a la cooperación internacional como un eje transversal. Este lineamiento se formuló a través de varias estrategias metodológicas como fueron la revisión documental de casos exitosos de internacionalización en el mundo y en Colombia, y por medio de entrevistas con actores relevantes del departamento relacionados con cooperación internacional,

promoción y atracción de inversiones, y exportaciones para garantizar una respuesta a las necesidades de todos estos actores. Es así como dicho documento plantea cinco componentes, en los cuales la cooperación internacional es un eje transversal: 1) Promoción y visibilidad del territorio; 2) Formación y consolidación de capacidades; 3) Crecimiento del flujo de intercambios; 4) Atracción de conocimiento, tecnología, emprendimientos e innovación globales; y 5) Pacífico una oportunidad para aprovechar. Dicho documento fue presentado en diferentes instancias como la RedCov y la Mesa de Internacionalización del Valle del Cauca²¹, en donde algunas entidades decidieron vincularse a varios de estos ejes, ya fuera como coordinadores o como actores relacionados, con el propósito de ajustar y establecer las actividades de cada una de los componentes. Pero algunos de los miembros de la RedCov comentan que esta estrategia perdió el enfoque social asociado a la cooperación internacional al desarrollo y hace mucho énfasis en el tema económico.

Es importante ver la diferencia entre los dos momentos, donde el primero, el CDCI se conforma como respuesta a la directriz del gobierno nacional de consolidar comités de cooperación internacional en cada departamento, y donde los actores se caracterizan más por su rol determinado según el tipo de entidad que son. Contrario al segundo momento, la RedCov, donde los actores se caracterizan sobre todo por el conocimiento y experiencia en procesos de cooperación internacional, tanto así que son estos quienes se encuentran liderando la red y cada una de las mesas de trabajo. De igual manera, estos actores se encuentran muy interesados en consolidarse como grupo para responder a las dinámicas internacionales y optar a convocatorias, en oposición a la política nacional sobre cooperación internacional del segundo periodo del expresidente Santos, la cual dejó de apoyar los procesos regionales.

²¹ La Mesa de Internacionalización es una de las cinco mesas temáticas de la Comisión Regional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación CRC Valle. Los participantes de esta mesa son: Cámaras de comercio del Valle del Cauca delegadas (2), Asocámaras, Analdex, Amcham, ANDI, Invest Pacific, Procolombia, Universidades delegadas por la RUPIV – Centros de Investigación, ACOPI, ADICOMEX, Bancoldex, Comité Intergremial, Banco de la República, Empresarios (exportadores y con presencia internacional), Puertos (CRC Valle, s.f.).

Es en el segundo momento donde se puede ver una acción disruptiva por parte de los actores que conforman la RedCov al crear unas prácticas organizacionales que generen opciones diferentes frente a las políticas nacionales, proceso en el cual es central el papel de Comfandi como actor que, siguiendo sus intereses de movilizarse y movilizar a otros a la conformación de un nuevo grupo que desarrolle procesos de cooperación y pueda conseguir recursos de cooperación (sean estos nacionales o internacionales). Aquí su capacidad de agencia es mayor, debido a las condiciones adversas de las políticas nacionales, aunque siguiendo las dinámicas internacionales de la cooperación internacional.

Es así como se reconoce, tal como lo plantea Long (2007), el papel central de la acción humana, ya que es a través de las relaciones e interacciones entre diversos actores como se genera la agencia, produciendo procesos y prácticas organizacionales que construyen, reproducen y cambian los arreglos sociales o “estructuras” haciendo énfasis en las prácticas cotidianas del actor.

Por otra parte, el análisis de estos dos momentos deja ver, tal como plantea Latour (2008), que estas redes no son estáticas, sino que se transforman dependiendo el cambio de los intereses, metas y deseos de los actores. Es así como esta red resultaría ser una modificación del primer momento indagado.

Finalmente, este capítulo permite dar cuenta de que la formulación de lineamientos de cooperación internacional para el Valle del Cauca ha sido un proceso sociocultural, tal como es entendido por la Antropología de las políticas públicas (Shore, 2010; Shore y Wright, 1997), ya que en dicha formulación intervienen y se ve reflejada la relación existente entre los diferentes actores que participan en dicho proceso. Lo anterior se ve explícito en la prioridad dada a las temáticas abordadas en dichos lineamientos debido a los intereses de cada actor en el momento de la formulación.

CAPÍTULO 3. LOS DOCUMENTOS: ACTORES, FORMAS DE CONOCIMIENTO Y PODER

En el Valle del Cauca se han generado dos momentos de formulación de lineamientos de cooperación internacional, uno primero entre 2012 y 2015 coordinado por la Subdirección de Cooperación y Relaciones Internacionales (SCRI) de la Gobernación del Valle del Cauca, que contó con el apoyo del Comité Departamental de Cooperación Internacional (CDCI) y dio como resultado la *Estrategia Departamental de Cooperación Internacional (EDCI)*, la cual fue presentada ante el departamento en el año 2014. El segundo momento fue entre 2016 y 2019, y fue liderado por la Subsecretaría de Internacionalización de la Gobernación del Valle del Cauca, y apoyada por diferentes entidades vinculadas a la Red de Cooperación Nacional e Internacional del Valle del Cauca (RedCov) y la Mesa de Internacionalización de la Comisión Regional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación - CRC Valle. De esta forma, en el año 2019 esta oficina presentó ante diferentes actores la *Estrategia de Internacionalización y cooperación para el desarrollo del Valle del Cauca*.

Tal como lo plantean Paz *et al.* (2010), aunque la formulación de la política pública es una competencia del Estado, implica espacios de concertación con diversas fuerzas sociales y políticas. Es así como durante los dos momentos de planteamientos de lineamientos de cooperación internacional para el Valle del Cauca participaron representantes de diversas instituciones del desarrollo del sector público, el sector privado y el llamado Tercer sector. Estas instituciones cumplieron un doble rol en la formulación, ya que participaron en el planteamiento de los lineamientos, al tiempo que eran ejecutoras de proyectos de desarrollo²²,

²² La firma de la Constitución Política de Colombia de 1991 dejó atrás el papel de un Estado intervencionista y benefactor y le asignó un nuevo rol de administrador de recursos y *regulador* de la *cuestión social*. Este modelo neoliberal de Estado delegó algunas tareas que hasta ese momento habían sido propias del Estado, a nuevos actores del desarrollo como son los empresarios, organizaciones y movimientos sociales, o el sector privado, el mercado y la financiación externa (Paz, *et al.*, 2010).

convirtiendo este proceso de formulación de la EDCI en un espacio en donde convergen los discursos e intereses de estos actores.

Teniendo en cuenta este panorama, el propósito del presente capítulo es analizar el rol de diversos documentos que tuvieron un papel relevante en la formulación de los lineamientos de cooperación internacional durante el periodo 2012 a 2019. Lo anterior se realiza a través de dos enfoques. Por una parte, se aborda el enfoque teórico-metodológico de la *antropología de la política pública* desarrollado por Shore y Wright (1997), el cual desvirtúa la visión convencional de mostrar a la política pública como neutral, al plantearla como un fenómeno cultural, social y político. Al respecto, Ramírez (2010) indica que durante la formulación de las políticas públicas intervienen los discursos e intereses de los “tecnócratas” que redactan dichas políticas:

Hacer etnografía de la política pública significa reconocer que su formulación es un proceso sociocultural y, como tal interpreta, clasifica y genera realidades, además de moldear a los sujetos a quienes se dirige. Los tecnócratas que formulan las políticas públicas también se tornan en sujetos de investigación como actores situados en contextos de poder específicos, con ideologías, intereses y objetivos concretos e inmersos en sistemas de pensamiento que se plasman en la política pública (p.13).

Hacer énfasis en que la política es una construcción sociocultural implica, entonces, enfocarse en el análisis de los discursos e intereses de los diferentes actores, así como en sus relaciones sociales, negociaciones y consensos que dieron lugar a la formulación de la política, en este caso particular, a los lineamientos de cooperación internacional para el Valle del Cauca.

Por otra parte, el hecho de ser documentos escritos por diferentes actores y retomar diversos intereses y planteamientos los convierte en una asociación entre elementos heterogéneos, lo cual está ligado a la propuesta metodológica de la *Teoría del Actor-Red* (Latour, 2008), en la cual se plantea que existen asociaciones o relaciones entre diferentes actores humanos y no-humanos que continuamente están mutando.

Los documentos analizados incluyen agendas de reuniones, actas, reglamentos, ordenanzas y decretos, documentos de las estrategias de cooperación internacional del Departamento, reglamentos internos o de presentación de las dos redes conformadas (CDCI y RedCov), presentaciones en Power Point, entre otros. Dichos documentos se encuentran en formato digital, ya que esta ha sido la manera de poder difundirlos con mayor facilidad (a través de correos electrónicos o implementación de drive ubicados en plataformas digitales) a los diferentes actores participantes en el proceso de construcción de lineamientos. A continuación se describen brevemente:

- Agendas de las reuniones del CDCI. Se cuenta con diez agendas, las cuales dan a conocer la fecha, lugar y hora del encuentro, así como las actividades y responsables de las mismas, identificando claramente a qué entidad están vinculados. La extensión de las agendas es de una página, a menos que el evento que se vaya a llevar a cabo tenga una duración mayor a una jornada laboral. Estas agendas eran socializadas con anterioridad a la reunión para informar y avalar los puntos a tratar en dichas reuniones. Es por esto que en algunas de ellas tenían el título “Agenda en construcción” o “Agenda borrador” y fueron modificadas por los diferentes miembros del Comité.
- Actas de las reuniones del CDCI. Aunque el Comité se constituyó en agosto de 2012 (año en que se hicieron dos reuniones), las actas solo se comenzaron a realizar a partir del 2013. Dichas actas indican aspectos de la reunión como fecha, hora, lugar, asistentes, entidades no asistentes, orden del día, desarrollo de la sesión, compromisos adquiridos, convocatoria, anexos y transcriptor. Una de las características más relevantes de este tipo de documento es el carácter sintético sobre las actividades y discusiones que se presentan en las sesiones, por lo cual son cortas y no entran en demasiados detalles. Debido a mi doble rol dentro del CDCI (como investigadora y representante de la universidad privada), presencié la mayoría de estas reuniones, y pude notar la poca información consignada en estos documentos que no permiten dar cuenta de las múltiples interacciones entre los representantes de los diferentes sectores. Lo anterior

está relacionado con las características que estos documentos deben tener, donde la claridad y la sencillez hacen parte de su estilística, de acuerdo con los fines persuasivos que le refieren (Apthorpe, 1997). En total, se cuenta con veinte actas pertenecientes a diversos tipos de reuniones de la SCRI y del CDCI. Su extensión se encuentra entre cuatro y seis páginas. Algunas de estas actas se enviaron en borrador para que los miembros del Comité incluyeran comentarios a las mismas.

- Ordenanzas y decretos por medio de las cuales se crea el CDCI, la Oficina de Cooperación Internacional, la Subdirección de Cooperación y Relaciones Internacionales, y la Subsecretaría de Internacionalización, los cuales fueron descargados de las páginas web de la Gobernación del Valle del Cauca o de la Asamblea Departamental.
- Reglamento interno del Comité Departamental de Cooperación Internacional (CDCI). Se cuenta con tres versiones, y nunca fue avalado por los miembros del CDCI.
- Documentos de lineamientos de cooperación internacional. Los dos documentos (Estrategia Departamental de Cooperación Internacional (EDCI)²³ y Estrategia de internacionalización y cooperación para el desarrollo del Valle del Cauca) se encuentran en versión digital; del primero se cuenta con dos versiones en borrador y la versión final en formato PDF, y del segundo solo la versión borrador formato Word debido a que el documento siguió en construcción durante el año 2019.
- Presentaciones en Power Point de reuniones de RedCov y de la Estrategia de internacionalización.

²³ La versión digital y en borrador del documento de la Estrategia Departamental de Cooperación Internacional (EDCI) se envió en dos oportunidades a los miembros del CDCI, con quienes se realizó su formulación. También fue enviado a algunos expertos en el área de cooperación internacional al desarrollo para recibir comentarios sobre el planteamiento de la misma. Según notas del diario de campo, durante el evento del lanzamiento de la EDCI (16 de octubre de 2014), miembros de la SCRI solicitaron a Bruno Ayllón, docente e investigador del Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid, que revisara el documento una vez ya había sido presentado a la comunidad vallecaucana.

- Contratos del profesional enlace para la región Pacífica por parte de APC-Colombia y que apoyaba las reuniones del CDCI.

Este grupo de documentos poseen un carácter burocrático al ser generados por entidades del Estado como la SCRI, la SI, la Gobernación del Valle del Cauca o la Asamblea Departamental. Es así como, aunque la discusión de los lineamientos se ha generado entre diversos actores, los documentos analizados son “producidos y rubricados por agentes institucionales” que “portan la fuerza de lo estatal, esto es, de la palabra autorizada, legítima, oficial” (Muzzopappa y Villalta, 2011, p.15).

Es importante aclarar que aunque el acervo documental está configurado por esta variedad de documentos, el análisis hizo mayor énfasis en los dos que estipulan los lineamientos de cooperación internacional, a saber: la Estrategia Departamental de Cooperación Internacional (EDCI), y la Estrategia de Internacionalización y Cooperación para el Desarrollo del Valle del Cauca.

3.1 LOS DOCUMENTOS COMO ACTORES NO-HUMANOS

3.1.1 La necesidad de unos lineamientos para el Valle del Cauca

Como se mencionó anteriormente, Colombia ha logrado tener una muy buena recepción de cooperación en su modalidad de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), a pesar de estar catalogada por el Banco Mundial y la OCDE como país de renta media, dejando de ser una prioridad para la Cooperación Internacional al Desarrollo. Es por ello que tanto en las políticas como en los planes de desarrollo nacional se ha planteado el interés de crear herramientas para mantener estos recursos.

Para el caso subnacional, la APC-Colombia estaba interesada en “impulsar la elaboración de estrategias temáticas y territoriales de cooperación internacional y; propender por el dinamismo y eficacia de las mismas” (DAFP, 2011a, p.7), por lo cual, en el año 2012 designó a una funcionaria enlace para la región Pacífica para apoyar los procesos de cooperación internacional, quien tuvo dentro de sus funciones:

2) Realizar acompañamiento técnico en la elaboración e identificación de estrategias, planes, proyectos territoriales y/o regionales de cooperación internacional relacionados con las prioridades definidas en la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional.

3) Generar y proponer a la Dirección de Coordinación, distintas alternativas de instrumentos y de lineamientos a las instituciones territoriales, para la coordinación y la gestión ordenada de la Cooperación Internacional que recibe y otorga el país.

4) Generar mecanismos para identificar las prioridades de demanda desde una visión territorial/regional, en coordinación con las entidades públicas del sector nacional central cabeza de sector, con el fin de brindar los insumos a la Dirección de Demanda de Cooperación (APC-Colombia, 2012a, p.3).

Este interés en el establecimiento de un lineamiento a nivel territorial para la coordinación y gestión de la cooperación internacional, así como para su posterior acompañamiento, seguimiento y evaluación se mantuvo hasta el año 2014 (APC-Colombia, 2013; 2014). Es así como los intereses de un actor nacional se ven plasmados en estos contratos de una profesional enlace para la región Pacífica, haciendo que durante tres años este actor desarrollara su actuación en el departamento del Valle del Cauca y convirtiéndose así en un actor no-humano.

Para el caso de la Gobernación del Valle del Cauca, con la creación de la SCRI, le fueron asignadas las siguientes funciones, entre otras:

1. Planear las estrategias de cooperación internacional para el valle del cauca [sic]
2. Identificar la Oferta y demanda de recursos de cooperación Internacional.
3. Orientar y coordinar los procesos de gestión de recursos para la cooperación internacional, dirigidos a fortalecer y mejorar la eficacia institucional (Gobernación del Valle del Cauca, 2012, p.95).

Fue así como existía un interés estatal, tanto nacional como regional, en la formulación de dichos lineamientos territoriales, que para el caso departamental fue planteado en el Decreto No. 1650 del 25 de octubre de 2012, y en el cual se estipulaban las funciones de esta nueva dependencia. Al guiar las actividades a desarrollar en esta dependencia, el decreto se convierte en un actor no-humano que

hace actuar a otros, a los funcionarios adscritos a dicha dependencia, convirtiendo a esto en una red sociotécnica (Latour, 2008).

3.1.2 El decreto de creación del CDCI

Tal como estaba estipulado en los parámetros nacionales, se tenía previsto el establecimiento de comités departamentales que abordaran el tema de la cooperación internacional y se vincularan al SNCI. Fue así como en agosto de 2012, en reunión de la entonces Oficina de Cooperación Internacional de la Gobernación del Valle del Cauca y con la presencia del enlace de la APC-Colombia para la región Pacífica, se conformó el CDCI. En los meses siguientes, se identificó la necesidad de generar un documento que diera institucionalidad al Comité, por lo cual, se buscó el apoyo de un diputado que le interesara el tema y pudiera presentar el proyecto ante la Asamblea Departamental del Valle del Cauca. Con la intervención del diputado Ramiro Rivera Villa del partido político MIRA y su equipo de trabajo, se planteó la propuesta de ordenanza que fue discutida con el CDCI, quienes a su vez realizaron comentarios al respecto. Fue así como la propuesta fue aprobada como la Ordenanza 364 de 2012 por medio de la cual se dio la creación del Comité Departamental de Cooperación Internacional (Asamblea Departamental del Valle del Cauca, 2012b).

Este documento permitió dar vida jurídica al CDCI, así como asignarle un presupuesto menor para actividades específicas. Pero más allá de esto, generó el primer relacionamiento entre las diferentes entidades que en el departamento trabajan el tema de cooperación internacional, haciendo que este actor no-humano establezca nuevas relaciones entre otros actores.

3.1.3 Los criterios de selección de miembros del CDCI

Posterior al aval de la Ordenanza 364 de 2012, durante la primera sesión del año 2013, la Subdirección de Cooperación y Relaciones Internacionales planteó a los

miembros del Comité, que para poder cumplir con el parágrafo del Artículo 4 de dicha ordenanza, Elección de los miembros del Comité Departamental de Cooperación Internacional, los miembros remitieran “una propuesta de los criterios con los cuales se deben evaluar las instituciones que quieran pertenecer al Comité Departamental de Cooperación Internacional” (SCRI, 2013, p.4). Frente a las propuestas recibidas, tanto funcionarios de la SCRI como del Departamento Administrativo de Planeación definirían los criterios, y “los remitirán a APC-Colombia para su análisis y aprobación y procederán a abrir la convocatoria públicamente” (pp.4-5).

Para poder ser escogidos como miembros, dichas entidades deberían contar con experiencias de cooperación internacional representativas, y que pudieran servir de multiplicadores ante entidades similares para garantizar que la información llegara a más personas. La elección de los miembros terminó siendo uno de los puntos más neurálgicos en la conformación del Comité, y no permitió que se continuara con otros procesos debido a las largas discusiones que se generaron al respecto. Fue así como desde el año 2013 se planteó la necesidad de establecer los criterios o requisitos para las elecciones, pero solamente hasta el 15 de julio del año 2015 se hizo pública una lista de chequeo de la documentación que debían presentar tanto los candidatos a miembros no permanentes del Comité como candidatos a electores, la cual incluía documentación legal, de idoneidad, económica, técnica y de compromiso (SCRI, 2015b). Dicha lista fue enviada por correo electrónico por la Subsecretaría a las distintas entidades que hasta el momento habían participado en el Comité, y en el mismo correo la Subdirección instó a invitar a otras organizaciones que cumplieran los requisitos, para que se inscribieran como electores y los apoyaran con su voto en el evento. Aunque la fecha de la elección estuvo planteada para el 28 de julio de 2015, la actividad fue aplazada porque muy pocas entidades se inscribieron y hubo muy poca asistencia a dicha sesión. Al respecto, el exfuncionario de la Subdirección de cooperación y relaciones internacionales comentó:

al involucrar participantes de la sociedad civil se generó conflicto en la forma como se propuso que se debía elegir a estos miembros. ¿Por qué? Porque había un Comité previo que se había hecho, se puede decir que era un Comité *Ad Hoc*, que iba a someterse a una nueva elección. Entonces ellos eran unos de los mayores críticos de la forma en cómo se estaba proponiendo la elección, de pronto porque querían seguir. Entonces, veían que de pronto no podían ser elegidos, o no veían esto como muy democrático, aunque el principio que se utilizó y se postuló era democrático (...). Entonces, allí se quedó, nos quedamos en la elección definitiva de unos miembros que realmente no era importante. Pertenecer al Comité no es el medio, es el fin. El estar allí es el medio para lograr la cooperación. Entonces, en ese tire y afloje, por decirlo de alguna forma, de querer pertenecer, sin saber a ciencia cierta cuál era el objetivo de pertenecer, porque habían organizaciones que ni siquiera sabían y eran las que más se oponían a las formas de elección. Y realmente en el Comité no habían recursos, no había proyectos, no se iba a dar presupuesto. Entonces, no entiendo cuál era la finalidad y el afán de torpedear esa elección para que participaran (...). Entonces, en ese afán de socializar, se nos fue más tiempo de lo que debió haber sido el Comité (exfuncionario Subdirección de Cooperación y Relaciones Internacionales, comunicación personal, 06 de marzo, 2019).

Este es otro ejemplo de cómo un documento como la Ordenanza, generó diferencias entre los actores por el interés de pertenecer a esta red sociotécnica, de tal forma que nunca se pudo llegar a consensos al respecto, y el Comité terminó con los mismos miembros *Ad Hoc*, y sin una elección formal.

3.2 LAS ESTRATEGIAS DE COOPERACIÓN: ACTORES QUE PERMITEN LA TRADUCCIÓN, ALIANZAS Y ENROLAMIENTOS

Como se ha mencionado anteriormente, durante la formulación de la Estrategia Departamental de Cooperación Internacional participaron algunos de los integrantes del CDCI, espacio donde interactuaron diferentes instituciones del desarrollo del sector público, privado, academia, sector ONG y solidario, y sector de cooperación internacional del Valle del Cauca, quienes estaban vinculados a dicho espacio por diversos intereses, entre ellos acceso a información sobre convocatorias; generación de alianzas entre diversos actores públicos, privados, universidades y del Tercer sector para tener mayor posibilidad de acceder a recursos y apoyos internacionales; fortalecer las capacidades; apoyar los procesos de formulación de

políticas públicas; realizar procesos investigativos sobre cooperación en la región, entre otros. En las jornadas de formulación también participaron otras entidades que no hacían parte del CDCI.

Particularmente, el Tercer sector tenía un fuerte interés en participar de dichos lineamientos, pues a partir de la década de 1990 estas entidades comenzaron a desarrollar procesos de intervención social sobre temáticas como la pobreza, la exclusión social y la precariedad de condiciones de vida debido al nuevo papel del Estado en el contexto nacional posterior a la aprobación de la Constitución Política de Colombia de 1991, tras la cual se dejó atrás al Estado intervencionista y benefactor y se adquirió un nuevo rol como administrador de recursos y *regulador* de la *cuestión social* (Paz *et al.*, 2010, p.45). Es así como el Tercer sector ha estado interesado en acceder a recursos de cooperación internacional, pues es una de sus formas de financiación a través de la presentación de proyectos a distintas instancias locales, nacionales e internacionales (Paz *et al.*, 2010).

Las cuatro jornadas de formulación de la EDCI se realizaron entre el 26 de julio y el 05 de septiembre de 2013. La citación se envió por correo electrónico a los miembros del CDCI y se les solicitó diseñar una ponencia sobre las posibles áreas de demanda de la Estrategia para ser presentada en la reunión²⁴. Al tiempo, la SCRI sugirió las siguientes áreas:

- Inclusión social: minorías étnicas: Indígenas y negros.
- Desarrollo rural: agricultura, educación y sostenibilidad
- Niñez y adolescencia: drogas, embarazo adolescente, deporte y bilingüismo, Mortalidad Infantil.
- Protección ambiental: bosques y cuencas. Mitigación del cambio climático
- Política de paz: reconciliación y pos conflicto. Desplazados
- Buen gobierno y lucha contra la corrupción
- Comunidades costeras: acuicultura y biodiversidad
- Ciencia: tecnologías limpias, biodiversidad, sostenibilidad.
- TICs [sic]: promoción y ampliación
- Desarrollo sostenible: Minería e Industria.

²⁴ Aunque la citación se realizó con diez días de anticipación, la solicitud de las ponencias se envió faltando dos días para el encuentro, lo cual no dio tiempo de preparar varias propuestas.

- Ocupación y formación empresarial
- Población LGTB
- Mujeres: violencia de género e independencia económica²⁵.

Inicialmente, se habían citado dos reuniones de carácter extraordinario: la primera para discutir las áreas de demanda de cooperación en el departamento, y la segunda para identificar las áreas de oferta, pero posteriormente se realizaron dos sesiones adicionales para continuar la discusión de áreas de demanda. Fue así como en la primera sesión se realizaron dos presentaciones por parte de un funcionario de la SCRI y otra por parte del Jefe de Cooperación Internacional de Comfandi, en las cuales se sugerían algunas áreas de demanda. Acto seguido, se procedió a desarrollar la metodología de mesas de trabajo, en donde cada asistente se ubicó en la mesa en donde se considerara más experto.

Como se mencionó anteriormente, durante la discusión de las áreas de demanda se pudo evidenciar que muchos de los representantes de estas entidades dieron prioridad a las temáticas que ellos manejan debido a que es su saber hacer; planteando las áreas de inclusión y desarrollo social, medio ambiente y desarrollo sostenible, fortalecimiento de la productividad y competitividad, y niñez y adolescencia. Es así como la formulación de la Estrategia generó alianzas entre diferentes actores para poder establecer las áreas que se abordarían, y también una traducción de los intereses de cada uno de los actores en relación con los otros lineamientos que se tuvieron en cuenta durante la formulación.

Por otra parte, desde la formulación del primer lineamiento de cooperación internacional, los gobiernos nacional y departamental manifestaron su interés en que los funcionarios de sus dependencias y entidades descentralizadas y los otros actores del departamento asumieran la cooperación descentralizada y la cooperación técnica dentro de esta nueva relación con otros países, en donde no solo se establecen alianzas con los llamados países del Norte que realizan aportes económicos, sino con otros países de la región con quienes se pueden implementar

²⁵ Comunicación enviada el 24 de julio de 2013 vía correo electrónico desde el correo personal de la asistente de la SCRI y firmado por el profesional especializado de la misma dependencia.

actividades de cooperación técnica en aspectos de mutuo interés. Esto permitiría hablar de la “racionalidades de gobierno” que se plantean en la política, ya que ellas “reflejan maneras de pensar sobre el mundo y cómo actuar en él. Contienen modelos implícitos —y algunas veces explícitos— de una sociedad y de visiones de cómo los individuos deben relacionarse con la sociedad y los unos con los otros” (Shore, 2010, p.31).

Pensarse en esta nueva posición de socio oferente planteó un reto para los actores, teniendo más facilidad aquellos que contaban con mayor experiencia en la implementación de proyectos de cooperación internacional. Lo anterior se pudo evidenciar en el hecho que solo se realizó una sola jornada para plantear las áreas de oferta, en comparación con las tres jornadas utilizadas para la formulación de las áreas de demanda. Así mismo, quienes presentaron las buenas prácticas de cooperación fueron actores que se caracterizan por tener mayor experiencia en cooperación internacional como la Corporación VallenPaz con sus proyectos de desarrollo integral de comunidades rurales, Comfandi con el proyecto Industrias Culturales de Cali, y la Secretaría de Participación y Desarrollo Social de la Gobernación que presentó el proyecto DELCO-BRUT (Desarrollo Económico Local y Comercio en Colombia - Bolívar, Roldanillo, Unión, Toro y Argelia).

El hecho de que en este lineamiento se planteara el fortalecimiento de la cooperación técnica, demandó a los actores asumir nuevas relaciones entre las diferentes entidades y nuevos roles en este escenario de la cooperación internacional, y convirtió a la propia EDCI en un actor que planteó unas maneras particulares de relacionarse. Es así como este documento pasaría de ser un *actante*, es decir, un elemento con potencial de figuración a un *actor no-humano* con capacidad de generar agencia, dar un orden y prioridad a una temática particular en el departamento del Valle del Cauca.

Para el caso de la formulación de la Estrategia de Internacionalización y Cooperación Internacional para el Valle del Cauca, esta fue liderada por la Subsecretaría de Internacionalización (SI), y contó con el apoyo de la RedCov y de

la Mesa de Internacionalización del departamento²⁶, que es una de las cinco mesas temáticas de la Comisión Regional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación CRC Valle²⁷.

Ilustración 1. Integrantes RedCov, 2019



Fuente: Gobernación del Valle del Cauca y Subsecretaría de Internacionalización (2019, p.3).

Dicha Mesa cuenta con la participación algunos miembros de la RedCov, como son Comfandi (entidad que asiste como representante de la RedCov en su calidad de Secretaría técnica), las alcaldías de Santiago de Cali y Buenaventura, las Cámaras de Comercio de Cali, Buga y Tuluá, ANDI, ProPacífico, Fundación Carvajal, Universidad Icesi y Universidad San Buenaventura.

²⁶ Hasta el primer semestre del año 2019, los participantes de la Mesa de internacionalización eran: Cámaras de comercio del Valle del Cauca delegadas (2), Asocámaras, Analdex, Amcham, ANDI, Invest Pacific, Procolombia, Universidades delegadas por la RUPIV – Centros de Investigación, ACOPI, ADICOMEX, Bancoldex, Comité Intergremial, Banco de la República, Empresarios (exportadores y con presencia internacional), y Puertos (CRC Valle, s.f.).

²⁷ Esta Comisión “hace parte del Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación y tiene como objetivo promover la implementación de las políticas de desarrollo productivo, de competitividad y productividad; de fortalecimiento de la micro, pequeña y mediana empresa; y de fomento de la cultura para el emprendimiento” (CRC Valle, s.f.).

Ilustración 2. Integrantes Mesa de Internacionalización, 2019



Fuente: Gobernación del Valle del Cauca y Subsecretaría de Internacionalización (2019, p.2).

Además de la participación de estos diversos actores en la construcción de dicho lineamiento, también se tuvo en cuenta otros documentos que entran en juego a la hora de definirla:

La Estrategia en mención, se ha construido a partir del análisis documental y del mapa institucional del Valle del Cauca. Se ha inspirado en los acuerdos respecto a lo establecido en el Plan de Desarrollo Departamental 2016 a 2019 en materia de internacionalización y cooperación internacional, la Visión 2032, lo impulsado por el Consejo Regional de Competitividad, por la Mesa de Internacionalización del Departamento del Valle del Cauca y la Red de Cooperación Nacional e Internacional del Valle del Cauca. De igual modo, han sido revisadas las características, estrategias y métricas de cerca de 20 organizaciones involucradas y se realizaron entrevistas con líderes públicos, privados, gremiales y académicos para validar los análisis y perspectivas (p.3).

El hecho de que diferentes actores participen en la creación de la política implica que existen diferentes visiones sobre las temáticas abordadas y por ello la política cuenta con información diversa para su planteamiento. Al respecto, Mosse (2005a) indica:

el diseño de un proyecto es en sí mismo una oferta de apoyo político, un sitio para la construcción de coaliciones en diferentes niveles (que continúa más allá del diseño). Pero a medida que el diseño gana más seguidores, también adquiere más agendas (p.35)

El autor plantea, entonces, que para poder unir puntos diversos es necesario realizar un proceso de consenso y *traducción* de los mismos, desde el punto de vista de la Teoría del Actor Red, tal como se abordó en el capítulo anterior. Es así como se genera un proceso de identificación de intereses, de *enrolamiento* dando acciones a los diferentes actores que ellos asuman, como el hecho de vincularlos en el establecimiento de un plan de acción frente a dicha política, y también realizando un proceso de *persuasión* al presentar un proyecto consecuente, innovador, replicador y al abordar enfoques técnicos que oculten “la naturaleza política de las elecciones del proyecto” (Mosse, 2005a, p.37).

Adicionalmente, es importante llamar la atención sobre las diversas políticas y lineamientos nacionales y regionales (como el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional u Hoja de Ruta, el Plan de Desarrollo Departamental 2016-2019 y la Visión 2032) que intentan tejerse en un discurso unificado sobre internacionalización y cooperación para el desarrollo. Lo anterior hace referencia a los procesos de *traslación* de los intereses prácticos a los objetivos políticos que menciona Mosse (2012):

Está claro que las narrativas comunes o las interpretaciones dominantes se sustentan y responden a una gama de intereses a menudo contradictorios. La diferencia de intereses prácticos en torno a políticas del desarrollo o diseños de proyectos “unificadores” es consecuencia de una lograda adhesión y una condición para la estabilidad y el éxito (p.267).

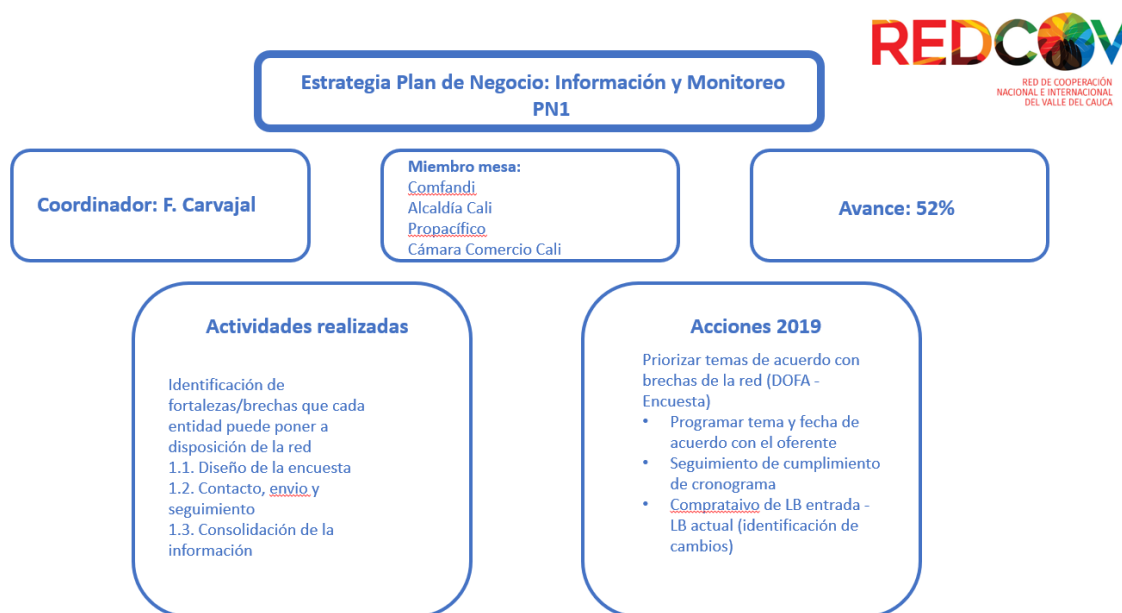
Este proceso de traslación, que es tomado del planteamiento de la Teoría del Actor-Red, haría referencia al traslado de significado del análisis de los proyectos a las narrativas que utilizan lenguajes institucionales en las políticas de desarrollo. Es así como estas múltiples visiones junto con la diversidad de intereses de los actores, puede generar que el discurso no sea coherente. Es allí donde se demuestra que “los actores del desarrollo se comprometen en cada momento a crear orden y unidad mediante acciones políticas” (Mosse, 2012, p.267).

3.3 MÓVILES INMUTABLES

3.3.1 Los certificados de membresía y el logo de la RedCov

Por otra parte, Latour (1998) también indica que en algunos documentos se establecen procedimientos particulares de escritura y producción de imágenes que contribuyen a “reunir, presentar, aumentar y favorecer la alianza y asegurar la fidelidad de los nuevos aliados” (p.83). Es así como durante una de las reuniones de la RedCov, el representante de la Secretaría Técnica de la RedCov comenta que se han diseñado unos certificados de membresía de la Red, los cuales podrán ser anexados a los documentos de las convocatorias y pueden generar un impulso adicional a dicha convocatoria. De la misma manera, uno de sus miembros comentó que había llevado su portafolio a algunas entidades en Antioquia, y al darse cuenta que la papelería contaba con el logo de la RedCov, algunas instituciones se interesaron por preguntar por esta iniciativa, ayudando a llamar la atención y generando mayor interés.

Ilustración 3. Esquema Plan de Negocio 1, RedCov, 2019



Fuente: RedCov (2019b, p.7).

Latour (1998) también establece que estas inscripciones u objetos (figuras, láminas, textos, siluetas, mapas, tablas, listados, fotografías, entre otros) puedan generar un mayor impacto deben ser móviles, inmutables, visibles, legibles y comparables entre sí, convirtiéndose así en móviles inmutables. Un ejemplo al interior de la RedCov serían los esquemas para cada una de los Planes de Negocio que tiene la red (ilustración 3)

Es así como la escritura y la visualización con inscripciones o esquemas como estos permiten transmitir con mayor claridad las ideas planteadas, aumentando la capacidad de generar alianzas más duraderas. Es así como esta inscripción contaría con las características de ser móviles (poderse transportar por medio de la presentación a diferentes lugares), inmutables (sin cambios), visibles y legibles.

3.4 CARÁCTER INSTRUMENTAL, FUNCIÓN LEGITIMADORA Y MECANISMO DE PODER

El primer lineamiento sobre cooperación internacional en el Valle del Cauca fue la EDCI. En este documento se define el tipo de cooperación que se busca fomentar y dirigir en el departamento por medio del establecimiento de las modalidades de cooperación a fortalecer, un contexto sobre la cooperación al desarrollo y una definición de lo que se entenderá por desarrollo para efectos de dicha estrategia. Es así como el objetivo principal fue el siguiente:

Direccionar y articular acciones internacionales que apunten al desarrollo de las potencialidades, la libertad de elección e integración a la sociedad de los habitantes vallecaucanos (Gobernación del Valle del Cauca, Departamento Administrativo De Planeación y SCRI, 2014, p.20).

Así mismo, se identificaron los siguientes objetivos específicos:

- Orientar a los municipios en el uso de la CI como herramienta para el Desarrollo
- Incrementar la CI en la Región
- Impulsar el Desarrollo de la Región
- Conformar un Sistema Departamental de Seguimiento de la Cooperación Internacional

- Fomentar la Cooperación Descentralizada entre la Región, sus Municipios y los Organismos de Cooperación Descentralizada
- Complementar y fortalecer el Plan de Desarrollo
- Apoyar las acciones encaminadas a cumplir los ODM (Gobernación del Valle del Cauca, Departamento Administrativo De Planeación y SCRI, 2014, p.20).

Estos objetivos dejan ver la necesidad de establecer unas acciones en el departamento que permitieran fortalecer la cooperación internacional. Al respecto, Shore y Wright (1997) plantean que se apela a las políticas cuando se hace necesario establecer reglas visibles o explícitas para formalizar las relaciones o decisiones de una manera legítima. Al respecto indican:

Las políticas también tienen una función legitimadora. No solo describen el curso de acción que deben tomarse, también sirven para fijar ese curso en la estrategia de un conjunto de objetivos y principios más amplios y universales. Esto funciona para otorgar más "autoridad" a las decisiones tomadas (p.11. Traducción propia).

Para de esta investigación, la formulación de los lineamientos es en sí misma un mecanismo de poder del gobierno que ayuda a institucionalizar y poner en la agenda pública la ayuda al desarrollo. Dicho documento da prioridad a algunas áreas de cooperación sobre otras, como es la cooperación descentralizada que se realiza por parte de entes territoriales, teniendo en cuenta aquellas establecidas en lineamientos internacionales como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)²⁸, y otros lineamientos nacionales y regionales como el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para Todos”, la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional (ENCI 2012-2014), el Informe Regional de Desarrollo Humano 2008-PNUD, el Plan Departamental de Desarrollo “El Valle Vale” 2012-2015, las sugerencias realizadas durante el evento titulado “Primer Encuentro de Cooperación Internacional, Valle del Cauca 2011” realizado por el gobierno inmediatamente anterior, además, de incluir “las necesidades y potencialidades del país [y la región] en esa materia” (SCRI, 2014, p.2).

²⁸ Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) fueron planteados en el año 2000 por los 189 países de las Naciones Unidas para ser cumplidos en el año 2015.

Por su parte, la Estrategia de Internacionalización y cooperación para el desarrollo del Valle del Cauca también presenta esta función legitimadora, que se puede evidenciar en su objetivo principal:

Generar un marco institucional y condiciones que favorezcan el incremento y calidad de los flujos de intercambio global, esquemas de colaboración, negocios, innovación, financiamiento, desarrollo tecnológico, social y cultural con el mundo, y que contribuyan al desarrollo sostenible del territorio (Gobernación del Valle del Cauca, Subsecretaría de Internacionalización, 2018, p.34).

Así mismo, en la presentación de la Estrategia se plantea que dicho artefacto responde a tres procesos centrales, como son acotar y sintetizar diversos planteamientos para crear un lineamiento en internacionalización y cooperación para el desarrollo. El segundo proceso hace referencia a la necesidad de unificar el discurso y los procesos relacionados con estos aspectos internacionalistas en el interior de la Gobernación. Y finalmente, el tercer proceso responde a la necesidad de establecer mecanismos de articulación con los diversos actores externos que están vinculados a los intereses de esta estrategia. Al respecto, en el segundo proceso se indica:

El segundo componente [proceso central] atendió a la necesidad de dotar de lineamientos, mecanismos de decisión, articulación, y de seguimiento a procesos de internacionalización y cooperación para el desarrollo, a la Gobernación, a sus dependencias y las entidades descentralizadas. Este aparte, contiene una definición conceptual e instrumental orientada a incrementar la capacidad de articulación al interior de la Gobernación, sus dependencias y los entes descentralizados y a dotar de una estructura de lineamientos, procesos, directivas internas y comprensión unificada de los procesos de internacionalización y cooperación internacional, para profundizar las oportunidades de que dispone y ordenar internamente sus acciones, focos, procedimientos y acciones de seguimiento (Gobernación del Valle del Cauca, Subsecretaría de Internacionalización, 2018, p.2).

En este aparte se puede reconocer la necesidad imperante de la Gobernación de tener una estructura organizacional que permita darle un orden al área de la cooperación internacional dentro de dicha institución y en los municipios del departamento. Es así como en estos planteamientos se pueden distinguir el carácter

instrumental, la necesidad de dar legitimidad a las decisiones tomadas, y en otorgar una posición de autoridad a quien las plantea.

3.5 LENGUAJE, JERGA Y DATOS ESTADÍSTICOS

Raymond Apthorpe (1997), antropólogo del desarrollo y quien sigue el planteamiento de la Antropología de las políticas públicas, plantea que frecuentemente el principal objetivo del lenguaje en estos documentos es persuadir más que informar, por lo cual utilizan mecanismos lingüísticos como la claridad y la sencillez, además del uso de un lenguaje “objetivo”, el cual ayuda a inspirar, animar y definir parámetros. Al respecto, Shore y Wright (1997) también plantean que la formulación de las políticas públicas tiende a usar lenguajes técnicos, cuantitativos y estadísticos que permitan objetivar o racionalizar a los sujetos de la política. Dicho lenguaje también proporciona una clave para el análisis de la arquitectura de las relaciones de poder modernas. David Mosse (2005a) también reconoce la importancia de este lenguaje técnico para establecer la validez científica y la aceptabilidad de un programa de desarrollo en términos de política social, ya que le otorga legitimidad y los apoyos para que el programa social se haga realidad.

Siguiendo este planteamiento, es necesario indicar que la EDCI tuvo dentro de su organización un marco teórico que ayudó a construir esa validez científica. De igual manera, en el capítulo dedicado a las áreas de oferta, se realizó una corta contextualización para cada una de estas áreas priorizadas, en las cuales se utilizaron datos y estadísticas provenientes del Informe de Desarrollo Humano del Valle del Cauca, 2008 sobre las temáticas de las áreas, pero no de la cooperación internacional que se invierte en ellas. La razón de la no utilización de esta información se debe a que los datos estadísticos relacionados con la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) son administrados por APC-Colombia, pero no cuenta con metadatos que permitan realizar un análisis más detallado. Y finalmente, a nivel regional no existen datos al respecto, es por ello que la oficina encargada de cooperación internacional ha buscado por varios medios desarrollar un Observatorio

de Cooperación Internacional en alianza con el sector académico (Universidad Icesi) para hacer seguimiento a estas temáticas. Al respecto, Apthorpe (1997) plantearía que hacer uso de datos estadísticos internacionales de la cooperación, es característico en el lenguaje de este tipo de políticas y permitiría tener un mayor peso en el lenguaje de la Estrategia.

Para el caso de la segunda Estrategia, sobre todo en el apartado dedicado a la narrativa del departamento o donde se realiza la contextualización del Valle del Cauca, se utilizan datos que permiten conocer la situación de la economía, exportaciones, importaciones, inversión extranjera, pero datos sobre cooperación internacional para el departamento no se indican debido a la no existencia de ellos. Es por ello que dentro de la Estrategia se plantea la necesidad de crear un sistema que permita hacer seguimiento a este tipo de cooperación:

Construir un Sistema integrado de información y un Cuadro de Mando con los principales indicadores que en temas de internacionalización y cooperación para el desarrollo que incorpore de manera agregada los indicadores y métricas que los diversos actores manejan, y que puedan ser de manera periódica (Gobernación del Valle del Cauca, Subsecretaría de Internacionalización, 2018, p.43).

Al respecto, Apthorpe (1997) menciona que es muy común encontrar en este tipo de documentos una queja por la 'falta de datos' o de datos 'apropiados' para justificar la creación de nuevas estrategias de medición planteadas en la política.

Otra de las características del lenguaje en las políticas públicas es el establecimiento de una jerga o términos técnicos que hacen parte de lo que Apthorpe (1997) definiría como un *vocabulario del desarrollo* o *vocabulario mecanicista de las políticas de desarrollo*. En el documento se pueden encontrar palabras que hacen referencia a las modalidades de cooperación internacional como son la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), cooperación descentralizada y No Oficial, así como cooperación técnica, Triangular y Sur-Sur. Lo anterior le permitiría darle legitimidad al documento y es fuente del poder del lenguaje.

Por su parte, en la segunda estrategia formulada también se hace uso de un lenguaje técnico propio de la cooperación internacional. Es así como en las recomendaciones y acciones específicas que deberían incorporarse para la construcción de dicha estrategia, se establece como última la Cooperación para el desarrollo. Esta definición hace referencia a la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) o Norte-Sur, entendida como aquella otorgada por países o entidades multilaterales del Norte a países del Sur geopolítico donde se entrega una asistencia financiera no reembolsable. Así mismo, en otras partes del documento se nombra la cooperación Triangular y Sur-Sur, que hace referencia a la modalidad de cooperación técnica donde países de un mismo “nivel de desarrollo” (para el caso de la cooperación Sur-Sur) o dos de un mismo nivel apoyados por un tercero del Norte (cooperación Triangular) intercambian conocimientos técnicos y de gestión (recursos humanos, bienes, servicios, capitales y tecnología).

Mosse estaría de acuerdo con Apthorpe (1997) en que el uso del lenguaje técnico permite ayudar a establecer la validez científica y la aceptabilidad de un programa o una política social. Al respecto, Agudo (2009, retomando a Mosse, 2005a, pp36-37) comenta: “El lenguaje no político desempeña, entonces, un importante papel político, ya que resulta imprescindible para asegurar la legitimidad y los apoyos sin los cuales el programa social nunca llegaría a hacerse realidad” (Agudo, 2009, p.85).

3.6 METÁFORAS MOVILIZADORAS: PARTICIPACIÓN Y DESARROLLO

Una de las características que presenta el lenguaje de las políticas públicas —en este caso, lineamientos— han sido las “palabras clave”. Para Raymond Williams (1983, citado por Agudo, 2009) estas son palabras agradables, “políticamente correctas” o aceptablemente neutras con las que todos estamos de acuerdo y que además todos usamos. Es así como dichas palabras son abordadas ampliamente en diversos momentos por los actores, aunque no hayan sido discutidas en profundidad, sino que se asume que todos conocemos su significado. Incluso así

resultan exitosas en disputas dentro del ámbito de lo político y atraen apoyo generalizado, por lo cual se convierten en “metáforas movilizadoras” (Shore y Wright, 1997, p.19-20). Para el caso particular de las dos estrategias formuladas para el Valle del Cauca, se pueden reconocer metáforas movilizadoras como la participación y desarrollo.

3.6.1 Participación

Como ya se comentó anteriormente, para el proceso de formulación de la EDCI se contó con la participación de algunos de los miembros del CDCI y otras entidades interesadas en el proceso, pero a pesar de la convocatoria realizada, muchos de los actores más importantes de la cooperación internacional en el Valle del Cauca no asistieron a dichas jornadas. Este fue uno de los aspectos abordados en la sesión ordinaria del CDCI siguiente a la formulación de la Estrategia, en donde el jefe de la SCRI planteó que la asistencia fue muy baja, pero que ello no justificaría reclamos futuros sobre dicho documento porque la convocatoria a las reuniones fue abierta. Por su parte, los asistentes mencionaron que consideraban que el proceso había sido legítimo debido a la participación de diversos representantes de entidades que cuentan con conocimiento experto en el área, aunque plantearon que sería necesaria la inclusión de los municipios en dicho proceso de formulación.

Sobre la participación para la construcción de la estrategia, es importante la insistencia que se hizo sobre la necesidad de que el documento fuera socializado con personas expertas. Es así como en este lineamiento se mencionó que las áreas de demanda surgieron de un proceso colectivo con el CDCI, y que las áreas de oferta fueron identificadas por un panel de expertos. Así mismo se menciona:

La Estrategia Departamental de Cooperación Internacional ha sido concertada, coordinada y orientada en conjunto entre el Gobierno Departamental, los miembros del Comité Departamental de Cooperación Internacional y actores de la Sociedad Civil (Gobernación del Valle del Cauca, Departamento Administrativo De Planeación y SCRI, 2014, p.22).

En estos apartados de la Estrategia se puede ver la necesidad de hacer explícita la mención al “panel de expertos” para la identificación de las áreas de oferta y demanda. A esto se refiere Agudo (2009) cuando plantea que las políticas públicas también pueden ser vistas como una forma de conocimiento, ya que en este tipo de espacios validan el conocimiento autorizado que tienen los “expertos” sobre estos temas, por encima del conocimiento y las experiencias de otros actores, cuyas apreciaciones no se consideran valiosas o autorizadas para hablar sobre estos temas. Es así como dentro de las discusiones que se plantearon para la formulación de este lineamiento, no se tuvo en cuenta la voz de los intervenidos²⁹ de los diferentes programas o proyectos sociales ejecutados. Al respecto, Shore y Wright (1997) agregan que las políticas públicas son “dispositivos retóricos y formas discursivas que funcionan para empoderar a algunas personas y silenciar a otras” (p.7. Traducción propia).

Así mismo, respecto a la participación de diferentes representantes de otras entidades en la formulación del documento, Mosse (2004) indica que algunos actores involucrados en procesos de desarrollo terminan convirtiendo la participación en una mercancía para lograr mayor visibilidad y reputación. Es por ello que dentro de las metodologías para la formulación de proyectos o políticas se imponen estrategias participativas, que permiten ganar y conservar el apoyo de una variedad de actores con intereses y agendas muy diferentes, que tienen como fin último darle legitimidad al documento.

Pero particularmente en este caso, la retórica de la participación nunca se materializó, ya que, a pesar de que estaba planteado dentro de la metodología para la formulación de la Estrategia tener en cuenta los aportes de los funcionarios de los diferentes municipios que no participaban en el CDCI, no se encontró evidencia de que se haya realizado, ni en las actas de las reuniones siguientes, ni en el documento de la Estrategia. Además, según conversaciones posteriores con los

²⁹ Paz *et al.* realizan una diferenciación entre sujetos intervenidos y beneficiarios, explicando que los primeros son quienes reciben las acciones de la intervención de manera directa, y los segundos satisfacen necesidades a través de los intervenidos (2010, p.113).

funcionarios de la SCRI, aunque se planearon reuniones con algunas alcaldías en el marco de una serie de capacitaciones que se tenían planteadas, al no darse dichas capacitaciones por cuestiones presupuestales, las sesiones de discusión de los lineamientos de cooperación internacional con otros municipios no se presentaron, centrando la discusión con los miembros del Comité y algunos representantes de entidades interesadas que participaron en dichas reuniones.

Por su parte, para el caso de la Estrategia de Internacionalización y Cooperación Internacional, en todo el documento se hace referencia a las políticas y lineamientos que se tuvieron en cuenta para su formulación (Plan de Desarrollo Departamental 2016-2019 Visión 2032), así como a otros documentos planteados por actores relevantes en el campo (Consejo Regional de Competitividad, Mesa de Internacionalización y la RedCov) y las opiniones de expertos del área (líderes públicos, privados, gremiales y académicos). Según Mosse (2005a), esta multiplicidad de intereses, opiniones e información se traduce en reglas normativas y modelos que limitan y sistematizan los datos e información.

Lo anterior deja ver cómo dentro del documento es importante que quede explícito que ha sido construido a partir de consensos y con la participación de diversos actores de la sociedad. Es así como la insistencia en la “participación” de diferentes actores en la formulación de la política, según Mosse (2005a), buscan dejar una evidencia sobre una serie de procedimientos fácilmente monitoreados que demuestren el consenso, consentimiento e inclusión de diferentes actores, y así ganar la reputación de la política.

3.6.2 Desarrollo

La cooperación internacional al desarrollo siempre ha implicado reciprocidad de algún tipo. Como lo plantean Gardner y Lewis (2003), la “industria de la ayuda” comienza alrededor de la década de 1930 cuando se empieza a referir el concepto de “donaciones de ayudas hechas en nombre del desarrollo” (p.33), y aún hoy los

donantes tienden a brindar sus ayudas a países que anteriormente fueron sus colonias. Para finales de la Segunda Guerra Mundial, se estableció formalmente la cooperación internacional con el establecimiento de las agencias multilaterales como el FMI, el Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo (posteriormente Banco Mundial) y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), entre otras, y las donaciones donde participaba Estados Unidos tenían un marcado apoyo a gobiernos centralizados y democráticos que tuvieran preferencia hacia el libre mercado. Ya durante la década de 1950, con la Guerra Fría, se buscó que la ayuda frenara el comunismo, cambiando el discurso de la reconstrucción posterior a la Segunda Guerra Mundial por el del desarrollo.

Como es ampliamente discutido, las visiones tradicionales de desarrollo como el desarrollismo, teoría de la modernización, de la dependencia, entre otras, priorizaron la potenciación de la productividad y de la competitividad en la economía global (Escobar, 1996; Viola, 2000; Gardner y Lewis, 2003), dejando de lado aspectos como la ecología, la diversidad cultural, el género y la etnicidad. A partir de la década de 1980, se comenzó con la crítica a este concepto, surgiendo nuevas visiones de desarrollo como el posdesarrollo, el desarrollo humano y el desarrollo sostenible.

Actualmente, este tipo de cooperación sigue respondiendo a intereses geopolíticos y geoeconómicos, que Agudo (2009) sitúa en el contexto global de la llamada “nueva arquitectura de la ayuda para el desarrollo” que se genera a partir de la década de 1990 y que se caracteriza por el establecimiento de unos objetivos universales en materia de desarrollo y por el planteamiento de instrumentos que pretenden alcanzar con mayor eficacia dichos objetivos (Olivie, 2004). Esta nueva arquitectura presenta, primero, un nuevo enfoque que privilegia la reforma de la política sobre la financiación de proyectos individuales. En segundo lugar, la ayuda para el desarrollo se ha direccionado a la reducción de la pobreza en donde se da privilegio a la expansión de la globalización y de los mercados y al fortalecimiento del capitalismo. Y finalmente, se caracteriza por el reforzamiento de la “sociedad

civil”, la promoción de la transparencia y la introducción de mecanismos consultivos y participativos para la planificación y mejora de programas sociales (Mosse, 2005b, citado por Agudo, 2009).

Hoy en día el concepto del desarrollo tiene varias connotaciones, y las dos más conocidas son las que hacen referencia a un “proceso histórico de transición hacia una economía moderna, industrial y capitalista”; y otra que plantea el desarrollo como “el aumento de la calidad de vida, la erradicación de la pobreza, y la consecución de mejores indicadores de bienestar material” (Viola, 2000, p.10). Pese a estas connotaciones, el autor indica que el proceso de modernización aplicado al Tercer Mundo no ha logrado mejorar las condiciones de vida de dichas regiones; al contrario, ha aumentado la pobreza y la marginación.

En el caso particular de la EDCI, en su capítulo teórico se establecen los conceptos de desarrollo y de cooperación internacional que se van a utilizar en la Estrategia:

El concepto de desarrollo tomado como base de la cooperación es entendido como un conjunto de transformaciones que hacen que el sistema social, ajustado a las necesidades básicas y a los deseos de los individuos, evolucione desde unas condiciones de vida insatisfactorias, hacia otra situación en que estas mismas condiciones de vida, son mejores (Todaro, 1985). Esta cualidad de las relaciones internacionales tiene múltiples formas de materializarse, ya sea de forma oficial, no oficial, triangular, descentralizada, ayuda financiera, asistencia técnica, cooperación científica y tecnológica (Gobernación del Valle del Cauca, Departamento Administrativo De Planeación y SCRI, 2014, p.11).

Sobre el concepto de desarrollo, el documento plantea que se adopta uno moderno, que asuma las discusiones recientes en las que se amplía “teniendo en cuenta la aparición de nuevos actores, nuevas necesidades, nuevas tecnologías y una nueva conciencia global en cuanto a las maneras de abordar dificultades” (p.11). Así mismo, se complementa esta definición con las siguientes:

El desarrollo humano es un proceso que permite la ampliación de las oportunidades del ser humano. En principio, estas oportunidades pueden ser muy diversas y cambiar con el tiempo. Sin embargo, a todos los niveles del desarrollo, las tres oportunidades más esenciales son disfrutar de una vida

prolongada y saludable, adquirir conocimientos y tener acceso a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida decente (...).

Existen otras oportunidades que complementan esta definición de Desarrollo, y que son altamente valoradas por muchas personas; estas van desde la libertad política, económica y social, hasta la posibilidad de ser creativo y productivo, respetarse a sí mismos y disfrutar de la garantía de derechos humanos (PNUD, 1990).

El desarrollo humano es mucho más que el crecimiento económico o los ingresos de una nación:

“Busca garantizar el ambiente necesario para que las personas y los grupos humanos puedan desarrollar sus potencialidades y así llevar una vida creativa y productiva conforme con sus necesidades e intereses” (PNUD, 2014) (Gobernación del Valle del Cauca, Departamento Administrativo de Planeación y SCRI, 2014, p.18).

Asumir la definición de desarrollo humano para el planteamiento de esta Estrategia abre una amplia gama de posibilidades sobre las temáticas que pueden ser priorizadas. Fue así como con la participación de diversas entidades se determinaron seis áreas de demanda que son Inclusión y desarrollo social; Buen gobierno; Justicia, reconciliación, paz y convivencia; Medio ambiente, desarrollo sostenible y sustentable; Fortalecimiento de la productividad y competitividad; y Niñez y adolescencia. Al revisar estas áreas de demanda se puede constatar el énfasis social que presenta esta Estrategia, ya que la mayoría responden a componentes sociales, políticos y ambientales, aparte de los económicos. Además, estas áreas priorizadas también tendrían relación con el tipo de entidades que asistieron a la formulación de la misma, ya que muchas de ellas están enfocadas en trabajar temas sociales.

Por su parte, para el caso de la segunda estrategia, en el objetivo principal se plantea la necesidad de generar un marco institucional para favorecer temáticas en el departamento como “flujos de intercambio global, esquemas de colaboración, negocios, innovación, financiamiento, desarrollo tecnológico, social y cultural con el mundo” (Gobernación del Valle del Cauca, Subsecretaría de Internacionalización, 2018, p.34) desde una visión de desarrollo sostenible. Pero en el resto del documento, el peso dado a aspectos económicos es mucho mayor, tal como se

puede apreciar en el apartado de *Contenido de la Internacionalización y la Cooperación para el Desarrollo del Valle del Cauca* en donde se estipula: “La presente Estrategia buscará, a partir del relato y narrativas mencionadas anteriormente, generar acciones que contribuyan a la internacionalización del territorio para el desarrollo” (p.33), y se identifican unas acciones relacionadas con la internacionalización de la economía del Valle del Cauca; la internacionalización multicultural; la internacionalización científica y académica; la internacionalización de activos ambientales; la ciudadanía global; y la cooperación para el desarrollo.

Es así como en el documento se pueden rastrear varias acepciones de desarrollo, relacionándolo con los sectores económico y de competitividad, económico sostenible, empresarial y productivo, siendo estas muy reiterativas en el documento. Con menos frecuencia, se hace referencia al desarrollo en sus diferentes dimensiones local, rural, rural sostenible, endógeno de municipios, y al desarrollo humano y sostenible. Podría pensarse que esta relación entre uno y otro enfoque responde a una visión integral de dicha *metáfora movilizadora*, pero el peso otorgado a la primera acepción en el documento, así como los datos que lo sustentan, opaca la complejidad de los otros aspectos sociales (educación, salud), culturales, ambientales y políticos que se plantean desde las perspectivas del desarrollo humano y el desarrollo sostenible.

Como plantean Castells y Himanen (2016), el desarrollo humano se refiere a un proceso de mejoramiento de las condiciones de vida de los seres humanos. Dentro de este concepto se incluyen los componentes tradicionales del Estado de bienestar como son salud, educación, transporte público, cultura y servicios públicos, e incluye además, aspectos relacionados con el bienestar como la seguridad, la prevención de la violencia y la protección de derechos humanos, entre otros aspectos. Por su parte, el desarrollo sostenible o sustentable plantea un balance entre crecimiento económico de la población, los recursos naturales y la sociedad.

Frente a la Estrategia de Internacionalización y Cooperación al desarrollo, el peso en el discurso dado a lo económico se presenta debido al lugar desde el cual es

formulado; es decir, al responder a una visión de internacionalización desde lo económico y la competitividad, las importaciones y el comercio. Esta percepción sobre el lineamiento es común a varios de los miembros de la RedCov, quienes plantean que la estrategia tiene un sesgo económico, y que es necesario dar mayor relevancia a los aspectos sociales. Tal es el caso de la representante de ProPacífico, quien plantea que aunque el desarrollo económico es una de las partes de cooperación, no lo abarca todo. Así mismo, la representante de Fundación Carvajal expresa que en las misiones de cooperantes es importante dar una mirada de inversión, pero también hay que ser responsable socialmente con las comunidades y la región, por lo cual es necesario reforzar la visión social. Según esta misma representante, dicho enfoque respondería al hecho de que la oficina encargada de la formulación del lineamiento se encuentra bajo la sombrilla de Desarrollo económico. Así mismo, este sesgo también estaría dado por los actores que participaron en su formulación, quienes están vinculados al sector económico y de competitividad.

El lugar desde donde se habla, a quién representa y lo que se quiere establecer es de gran relevancia ya que, tal como plantea Shore y Wrigth (1997), un asunto clave dentro de las políticas entendidas como prácticas discursivas es que tienen el poder de definir: “el discurso dominante trabaja para establecer los términos de referencia y de rechazar o marginar alternativas. Así configuran una agenda política y dan autoridad institucional” (p.18. Traducción propia).

3.7 COMENTARIOS FINALES

El análisis del proceso de formulación de los lineamientos de cooperación internacional para el Valle del Cauca en sus dos momentos ha mostrado cómo los diferentes intereses y repertorios de los actores intervinieron en dicho proceso, permitiendo establecer que la formulación de las políticas públicas y lineamientos en general es un fenómeno cultural y político, lejos de la visión neutral que establece el análisis de las políticas públicas desde enfoques de la ciencia política (Shore,

2010). Es así como los actores identifican las líneas prioritarias o actividades a incluir dentro de los planes de acción dependiendo de su conocimiento y práctica en el campo del desarrollo, dando prioridad a los asuntos atendidos por las instituciones que representan.

Esto estaría ligado al concepto de política pública como conocimiento, el cual hace referencia al hecho de que la formulación de políticas necesita un lenguaje científico que cosifique el aspecto para que todos puedan comprenderlo en los contextos particulares de las comunidades intervenidas. Para ello, se utiliza un lenguaje cuantitativo y homogeneizante, que aún para muchos es un lenguaje neutro y objetivo, pero que al ser realizado por personas particulares con intereses y contextos específicos, deja de serlo. De igual manera, este saber experto es usado como mecanismo para validar y dar autoridad a dicho documento, así como el énfasis del discurso de la participación es usado como mecanismo de legitimación.

Así mismo, cuando se cuenta con diversos actores que han participado en la formulación del documento —como es el caso de la Estrategia de internacionalización—, se deben traducir los intereses que aparecen en el proceso³⁰. Para facilitar dicha traducción y consenso, y realizar la construcción de los documentos se utilizan estructuras que permiten darle un orden y un sentido a dicha información, que puede llegar a ser contradictoria por la cantidad de información. Para esta segunda Estrategia, el proceso de construcción del documento resulta complejo, y en muchos aspectos la estructura del mismo no resulta claro. Esta dificultad en el proceso de traducción y consenso no es tan compleja durante el primer momento, ya que la participación de parte de diversos actores no resulta ser tan alta y quienes participan tienen intereses muy similares.

En particular, sobre el lenguaje técnico utilizado en las estrategias, es claro que en la EDCI es mucho más explícito y reiterativo el uso de una jerga especializada sobre

³⁰ El documento de la segunda Estrategia analizado es una versión preliminar que fue discutida posteriormente con la RedCov y la Mesa de Internacionalización para la definición de su Plan de Acción, por lo que durante dicho proceso pudo haber cambiado su redacción y estructura.

las modalidades de cooperación. Por su parte, la segunda estrategia cuenta con datos estadísticos que enriquecen el documento y le dan legitimidad por las diversas fuentes a las que acude.

Dentro del análisis también es importante indicar cómo el concepto de desarrollo se ve claramente reflejado en el abordaje temático de las dos iniciativas. El énfasis en el concepto de desarrollo humano de la EDCI permite establecer que la mayoría de las áreas priorizadas estén relacionadas con aspectos sociales, medioambientales y de paz, que corresponden a la definición de desarrollo humano. Por su parte, la Estrategia de Internacionalización y Cooperación para el desarrollo carece de una definición clara sobre qué concepto de desarrollo se abordará en el documento, y solo se infiere a partir de la búsqueda de las diferentes alusiones a dicha metáfora movilizadora a lo largo del texto, así como al peso de dichos enfoques en el discurso. Este análisis muestra un marcado sesgo hacia lo económico, sin dejar de lado temáticas sociales y medioambientales.

Finalmente, el que dichos documentos hayan generado alianzas entre los actores, consensos entre diferentes puntos de vista, relacionamientos y nuevas formas de abordarse en el marco de la nueva estructura de la ayuda, permite sostener que dichos documentos son actores no-humanos inscritos en una red sociotécnica en un momento específico, asociado así mismo a otras redes y que tienen la capacidad de hacer actuar a otros (Latour, 2008).

4. CONCLUSIONES

Los estudios del desarrollo, sean estos pertenecientes al campo de la Sociología o de la Antropología, han superado la visión reduccionista del desarrollo y se han preocupado por indagar sobre los discursos, las prácticas y las consecuencias planeadas e inesperadas de los actores y procesos que se involucran en sus proyectos de intervención. Particularmente esta investigación acogió el enfoque teórico-metodológico de la Antropología de las políticas públicas para el análisis de la formulación de las dos estrategias de cooperación internacional para el Valle del Cauca, establecidas en el contexto del Comité Departamental de Cooperación Internacional y de la RedCov. Lo anterior implicó asumir la formulación de dichos lineamientos como procesos socioculturales en los cuales intervinieron diversos actores con sus intereses, objetivos y contextos particulares.

Así mismo, la Sociología del desarrollo permitió hacer énfasis en los contextos que tenían las dos redes (el Comité y la RedCov), al verlos como marcadores limítrofes que pueden llegar a ser negociados o transformados por el actor, ya que este tiene un papel central en la acción humana. Para el caso del primer momento, el contexto nacional favoreció la consolidación de dicho Comité, pero no sucedió lo mismo en el segundo momento, donde a pesar de que existía una política que buscaba centralizar los procesos de cooperación internacional, los actores regionales buscaron la manera de poner sus prioridades en la agenda pública departamental, nacional e internacional. De igual modo, este referente conceptual reconoció la importancia de las relaciones e interacciones entre diversos actores en las prácticas cotidianas, ya que plantea que es a través de estas que se genera la agencia.

Por su parte, la Teoría del Actor-Red amplió el tipo de actores involucrados en dichas interacciones, ya que esta propuesta conceptual plantea que los elementos no humanos pueden convertirse en actores cuando están insertos en redes de actores que los hagan actuar, y ellos mismos hagan actuar a otros. Es así como las mismas políticas o directrices internacionales, nacionales o regionales tienen un

impacto y hacen actuar a determinados actores de una manera u otra. De igual modo, esta teoría identifica cómo se van configurando las redes de actores a partir del seguimiento o rastreo de las asociaciones, interacciones o vínculos que se van consolidando entre los diferentes actores. Siguiendo esta idea, se establecen unas fases del proceso de traducción a partir de las cuales se puede hacer el seguimiento de las asociaciones que se van generando entre los diferentes actores o actantes. Teniendo en cuenta estos abordajes conceptuales —que son complementarios entre sí—, se pudieron establecer los diferentes actores que participaron en la formulación de las estrategias de cooperación internacional, así como sus intereses e interacciones con los otros actores, y las implicaciones que estos tuvieron en los documentos por medio del discurso establecido en ellos.

De igual manera, durante la investigación se logró identificar que los actores de “la industria del desarrollo” en el Valle del Cauca tienen unos intereses particulares dependiendo de los siguientes factores: la entidad que representan, las actividades prácticas que desarrollan dentro de la “industria del desarrollo”, los recursos a los que pueden acceder dependiendo de la entidad a la que pertenecen, y el conocimiento y experticia que posean sobre cómo acceder a los procesos de cooperación. El primero de ellos es el tipo de entidad a la que representan, sea esta pública, privada, del Tercer sector, academia o cooperantes. Este rol implica que puede ser el responsable de formular las políticas públicas (en el caso de ser el ente gubernamental) y presente una necesidad de ordenar el área y mostrar su capacidad de dirección ante los otros actores; o que puede ser colaborador en esa formulación y ejecutor de proyectos, como es el caso de las entidades privadas y del Tercer sector, muchas de las cuales vinculan sus intereses y objetivos en las áreas priorizadas y actividades planteadas en cada uno de los documentos de lineamientos.

El tipo de entidad también influye en los recursos, apoyos y modalidades de cooperación a la que el actor pueda y esté interesado en acceder. Es así como, si es entidad pública, podrá acceder a la Ayuda Oficial al Desarrollo por medio de

ayuda financiera proveniente de fuentes bilaterales y multilaterales, administrada por APC-Colombia. Por otra parte, si se es entidad territorial, podrá acceder a la cooperación descentralizada; si es una entidad privada, del Tercer sector o universidades, puede acceder a la cooperación No Oficial directamente, o por medio de un convenio o alianza con entidad estatal. Y todos podrán acceder a la cooperación técnica, aunque esta no ha sido tan llamativa porque no aporta recursos financieros. Esta distinción es importante porque ello está relacionado directamente con el interés puesto en la formulación, sobre todo al momento de plantear las modalidades de cooperación que se tendrán en cuenta y las actividades que puedan favorecerlas.

Finalmente, el interés en hacer parte de estos espacios del Comité y la RedCov (los cuales participan en la formulación de lineamientos) también está atravesado por el conocimiento y experiencia que tengan o no los representantes de las diferentes entidades sobre la cooperación internacional. Es así como quienes ya cuentan con un conocimiento, están interesados en transmitirlo a otros con miras a buscar pares con quienes formular proyectos y participar en convocatorias internacionales, y quienes no cuenten con dicho conocimiento, están interesados en adquirirlo para ponerlo a prueba en sus respectivas entidades y atraer recursos de cooperación internacional. Este conocimiento también les permite liderar procesos y gestionar nuevas alianzas en las redes a las que pertenecen, convirtiéndose en actores claves del proceso de formulación de lineamientos de cooperación internacional para el Valle del Cauca.

Con relación a la conformación del primer momento de indagación, inicialmente el Comité Departamental de Cooperación Internacional (CDCI) logró establecerse como punto de paso obligado de varios actores que respondieron al llamado de la Gobernación del Valle del Cauca, quienes se vincularon con el propósito de fortalecer la cooperación internacional en el departamento. Aunque dichas entidades participaron y respondieron a diferentes *mecanismos de interesamiento* como la formulación de la Ordenanza que dio piso jurídico al CDCI, las reuniones

donde podían optar por recursos de contrapartidas y las capacitaciones sobre aspectos importantes de cooperación internacional, estos no fueron suficientes para alcanzar el enrolamiento o la configuración de alianzas, ni mucho menos la última fase relacionada con la *movilización de actores*. Lo anterior se generó como respuesta a varias condiciones: el *desplazamiento* en los intereses del Gobierno nacional de fortalecer la cooperación en las regiones a centralizar los esfuerzos con miras a una etapa de posconflicto, las *disidencias* de algunos actores de la red que no contaban con portavoces capaces de unificar su discurso, y un gobierno regional, a finales de su mandato, y con unos intereses particulares sobre la red para la formulación de lineamientos que no logró realizar un proceso de traducción de los intereses disímiles de los miembros del CDCI.

Lo mismo sucedió con la formulación de la Estrategia Departamental de Cooperación Internacional (EDCI), durante la cual se hizo un llamado a diversos actores de la industria del desarrollo en el Valle del Cauca, pero no se lograron concretar dichas participaciones. Con pocas entidades en la formulación de dicho documento, no existieron suficientes portavoces de los actores relacionados con la cooperación, por lo cual sus intereses no pudieron ser tenidos en cuenta ni traducidos en el documento. De igual manera, es importante recordar que en el departamento los actores realizan procesos de cooperación de manera desarticulada, así que no vieron mayor funcionalidad a este lineamiento, ya que podían seguir aplicando a las convocatorias como lo venían haciendo tradicionalmente, siguiendo las directrices internacionales, nacionales y departamentales (como los Objetivos de Desarrollo Sostenible y los planes de desarrollo nacional y departamental). Adicionalmente, la formulación de la Estrategia se tardó mucho y fue socializada a finales del segundo año de gobierno departamental, y a pocos meses del cambio de intereses del gobierno nacional sobre las áreas de interés de la EDCI, aumentando la percepción de ser una política que no tenía mayor aplicabilidad para entes no gubernamentales.

Sobre el discurso utilizado en la EDCI, es importante mencionar que utiliza un lenguaje especializado o también llamado vocabulario de la ayuda al desarrollo, el cual contiene *palabras claves* o *metáforas movilizadoras* que le ayudan a dar legitimidad al documento. Una de esas metáforas es “participación”, que es una palabra que guía los procesos de formulación de políticas públicas y proyectos, y “garantiza” que dichos documentos cuenten con la intervención de diferentes tipos de actores, para que el proceso sea más integral e implique diversas visiones. El uso de metodologías participativas ha llevado a casos donde se ha planteado a esta herramienta como una mercancía para lograr mayor apoyo, visibilidad y legitimidad. Particularmente la EDCI hace uso de este recurso para garantizar el éxito del documento, pero como se mencionó anteriormente, aunque se planteó un proceso participativo desde su planeación, este no se pudo lograr en su totalidad, sobre todo con los representantes de los municipios del Valle del Cauca.

Otra de sus metáforas movilizadoras es la definición de “desarrollo”. Particularmente la EDCI aborda el concepto de desarrollo humano, el cual abre una amplia gama de posibilidades sobre las áreas de demanda y oferta que pueden ser priorizadas en dicho documento. Fue así como con la participación de diversas entidades se determinaron seis áreas de demanda que son: inclusión y desarrollo social; buen gobierno; justicia, reconciliación, paz y convivencia; medio ambiente, desarrollo sostenible y sustentable; fortalecimiento de la productividad y competitividad; y niñez y adolescencia. Es interesante ver cómo estas áreas de demanda responden, en su mayoría, a componentes sociales, políticos y ambientales, aparte de los económicos. Además, las áreas priorizadas también tendrían relación con el tipo de entidades que asistieron a la formulación de la misma, ya que muchas de ellas están enfocadas en trabajar aspectos sociales.

Adicionalmente, este lineamiento cuenta con un lenguaje persuasivo más que descriptivo, y en los pocos apartados donde hace caracterización utiliza datos de medición muy generales, teniendo en cuenta que las estadísticas sobre cooperación internacional son pocas. Lo anterior se debe a que los datos sobre Ayuda Oficial al

Desarrollo (AOD) son administrados por APC-Colombia, y las otras modalidades de cooperación como la técnica y la triangular no cuentan con datos estadísticos que den cuenta de ella, debido a su carácter cualitativo. Es por ello que uno de los aspectos que se plantea en la Estrategia es poder hacer seguimiento de los procesos de cooperación que realizan los diferentes actores en el departamento.

Por otra parte, se puede establecer que la racionalidad de gobierno estipulada en la EDCI no surte efecto en los actores de la cooperación internacional vallecaucana debido a un mal proceso de traducción de los intereses de los actores que intervinieron en su formulación, ya que, como se dijo anteriormente, no se contó con una alta participación de representantes de los municipios en la formulación como tampoco de algunas de las entidades que tienen mayor experiencia en procesos de cooperación internacional en el departamento. De esta manera, el esfuerzo de plantear un rol de socio dentro de la nueva arquitectura de la ayuda, así como un énfasis fuerte en las modalidades de cooperación técnica o triangular no fue suficiente para fortalecer estas últimas modalidades.

Para el caso del segundo momento indagado, el proceso de traducción llevado a cabo en la RedCov fue mucho más eficiente. Con la experiencia del anterior Comité, muchos de los actores no estaban seguros de volver a intentar establecer una red para trabajar en pro de la cooperación internacional en el departamento, pero uno de los efectos no planificados del proceso anterior del Comité fue el haber generado conciencia en algunos actores sobre la necesidad de trabajar en red para poder tener mayores probabilidades de aplicar a convocatorias y ganarlas. Esta necesidad de establecer alianzas se convirtió en el interés común que permitió establecer a la RedCov como punto de paso obligado, reuniendo nuevamente a diferentes actores de la cooperación internacional en el Valle del Cauca. Adicional a esto, se contaba con una nueva estructura en donde una entidad no gubernamental estaba en la Secretaría Técnica de dicha red. Fue así como las fases de *problematización* e *interesamiento* tardaron más tiempo que en el primer momento, pero lograron identificar intereses y llegar a consensos, pasando así a las fases de *enrolamiento*

y *movilización de actores*, con una participación más activa en la formulación de planes de acción de la Estrategia de Internacionalización y Cooperación para el desarrollo del Valle del Cauca. En todo este proceso de traducción, el rol de Comfandi como Secretaría Técnica, junto con los miembros del *Comité gestor* fue clave, ya que lograron incorporar la mayoría de estos intereses en las mesas de trabajo de la RedCov. De igual manera, la Gobernación del Valle del Cauca con la Subsecretaría de Internacionalización lograron vincularlos para ayudar al planteamiento de la Estrategia de Internacionalización y Cooperación para el Desarrollo del Valle del Cauca.

La diferencia entre la EDCI y el segundo lineamiento es que este último aborda tanto el área de la cooperación internacional como la atracción de inversión y la promoción de exportaciones del Valle del Cauca, por ello involucra a un mayor número de actores del campo económico en la formulación del documento. Esta multiplicidad de intereses se ve reflejada en la visión de desarrollo plasmada en el documento, ya que muestra un marcado sesgo hacia lo económico, sin dejar de lado temáticas sociales y medioambientales que corresponden al enfoque de desarrollo humano sostenible que dice tener la estrategia. Además, aunque la cooperación es vista como un eje transversal en el documento, pierde relevancia frente a los planteamientos económicos.

Por su parte, el lenguaje utilizado para la formulación de esta segunda estrategia es mucho más descriptivo, apoyándose en datos y estadísticas que caracterizan la situación de la economía, exportaciones, importaciones e inversión extranjera en el departamento. El exceso de información estadística contrasta con la inexistencia de datos sobre cooperación internacional en el departamento, por lo cual se propone la creación de un sistema que permita hacer seguimiento a este tipo de cooperación.

Otro de los recursos lingüísticos utilizados en esta estrategia es el uso reiterativo de la *metáfora movilizadora* de la participación del conocimiento experto, la cual tenía como objetivo consolidar su legitimidad. Fue así como en diversos apartes del documento se hizo mención a discusiones que se llevaron a cabo con la RedCov y

la Mesa de Internacionalización, así como a diversas entrevistas que se realizaron a expertos regionales en la materia. A pesar de las dificultades que pueda presentar el documento, logró enrolar y movilizar a diferentes actores en la generación del plan de acción. Es así como los recursos lingüísticos como el uso de datos estadísticos y las palabras claves o las metáforas movilizadoras tienen éxito y son utilizados como medio de legitimación de la política.

Esta investigación espera haber dado cuenta de las interacciones surgidas durante los dos momentos de formulación de lineamientos de cooperación internacional para el Valle del Cauca, y cómo los intereses de los actores involucrados se tradujeron en los discursos de los documentos como tales. Para una futura investigación, sería necesario ampliar las redes de actores, sobre todo para el segundo caso, en donde la Mesa de Internacionalización también tuvo un papel importante en la formulación de la Estrategia, pero que en esta investigación se acotó solamente a la RedCov debido a que el interés principal del estudio era la cooperación internacional.

Finalmente, dentro de los estudios del desarrollo, es necesario continuar indagando los procesos de formulación misma de los lineamientos o de las políticas públicas, ya que esa es una línea que no ha sido muy abordada en la región, en comparación con aquellos estudios que se centran en la interacción de los beneficiarios de las políticas de cooperación internacional.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abalos, José. (1992). El papel de la cooperación al desarrollo en el actual proceso de Descentralización. *Revista de Ciencias Sociales*, (001), 54-66. Recuperado de: <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/708/70800105.pdf>
- Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI). (2004). *Manual de acceso a la cooperación internacional*. Bogotá, Colombia: ACCI.
- Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional. (APC-Colombia). (s.f.). *Fondos de Cooperación*. APC-COLOMBIA. Recuperado de <https://www.apccolombia.gov.co/seccion/fondos-de-cooperacion>
- Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional (APC-Colombia). (2012a). *Contrato de prestación de servicios No. 017 de 2012*. Recuperado de <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=12-12-888060>
- Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional (APC-Colombia). (2012b). *Otrosí No. 1 al contrato de prestación de servicios No. 017 de 2012*. Recuperado de <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=12-12-888060>.
- Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional (APC-Colombia). (2012c). *Estrategia Nacional de Cooperación Internacional 2012-2014*. Bogotá, Colombia: APC-Colombia.
- Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional (APC-Colombia). (2013). *Contrato de prestación de servicios No. 012 de 2013*. Recuperado de <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=13-12-1392803#>.

- Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional (APC-Colombia). (2014). *Agenda Taller Cooperación internacional para el desarrollo y formulación de proyectos en enfoque de marco lógico – EML*. Bogotá, Colombia: APC-Colombia.
- Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional (APC-Colombia). (2015a). *Guía para asignación de recursos de contrapartida nacional 2015*. Bogotá, Colombia: APC-Colombia.
- Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional (APC-Colombia). (2015b). *Hoja de ruta de la cooperación internacional 2015-2018*. Bogotá, Colombia: APC-Colombia.
- Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social). (2008). *Cuarenta años de la institucionalidad de la cooperación internacional en Colombia*. Bogotá, Colombia: Acción Social.
- Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social). (2011). *Sistema Nacional de Cooperación Internacional*. Recuperado de <http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=526conID=3>
- Agudelo, Jairo (Ed.). (2011). *Variables sociopolíticas de la cooperación internacional para el desarrollo en América Latina y El Caribe*. Bogotá, Colombia: Universidad de San Buenaventura, Escuela Latinoamericana de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
- Agudelo, Jairo (Ed.). (2012). *Debates sobre cooperación internacional para el desarrollo*. Bogotá, Colombia: Universidad de San Buenaventura, Escuela Latinoamericana de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
- Agudo, Alejandro. (2009). Conocimiento, lenguaje, poder e intermediación. Perspectivas contemporáneas en la antropología de las políticas públicas. *Estudios Sociológicos*, 27(79), 63-110.

- Angulo, Óscar. (2010a). La cooperación en Bolivia. En Christian Freres; Ignacio Martínez y Óscar Angulo (Coord.), *La inserción de América Latina en el cambiante sistema internacional de cooperación*, (pp.74-93). Documento de trabajo No. 46. Madrid, España: Fundación Carolina.
- Angulo, Óscar. (2010b). La cooperación internacional con Perú. En Christian Freres; Ignacio Martínez y Óscar Angulo (Coord.), *La inserción de América Latina en el cambiante sistema internacional de cooperación*, (pp.112-128). Documento de trabajo No. 46. Madrid, España: Fundación Carolina.
- Appadurai, Arjun (ed.). (1986). *The Social Life of Things: Commodities in Cultural Perspective*. Cambridge, Nueva York, Estados Unidos: Cambridge University Press.
- Apthorpe, Raymond. (1997). Writing Development Policy and Policy Analysis Plain or Clear. On Language, Genre and Power. En Cris Shore y Susan Wright (Ed.), *Anthropology of Policy. Critical Perspectives on Governance and Power*, (pp.43-58). Nueva York: Routledge.
- Arteaga, Ana. (2011). *La cooperación internacional al desarrollo y su aplicación en políticas sociales del ámbito local. Un estudio de caso de programas de formación para el trabajo de la Alcaldía de Medellín 2001 – 2010*. Trabajo de grado para optar al título de magister en Historia. Medellín, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.
- Asamblea Departamental del Valle del Cauca. (2004). *Ordenanza No. 182 de 2004. “Por la cual se adopta el Plan de Desarrollo del Departamento del Valle del Cauca para el período 2004-2007: Vamos juntos por el Valle del Cauca”*. Cali, Colombia: Asamblea Departamental del Valle del Cauca.
- Asamblea Departamental del Valle del Cauca. (2008a). *Ordenanza 250 del 6 de agosto de 2008. Por medio de la cual se conceden facultades al señor Gobernador para modificar la estructura de la Administración Central de la*

Gobernación del Valle del Cauca. Recuperado de <http://asamblea.valledelcauca.gov.co/documentos.php?id=1629>

Asamblea Departamental del Valle del Cauca. (2008b). *Ordenanza No. 246 de 2008. Por la cual se adopta el Plan de Desarrollo del Departamento del Valle del Cauca para el período 2008-2011 “Buen Gobierno, con seguridad lo lograremos”*. Cali, Colombia: Asamblea Departamental del Valle del Cauca.

Asamblea Departamental del Valle del Cauca. (2012a). *Ordenanza 351 del 23 de marzo de 2012. Por medio de la cual se conceden facultades protempore al Gobernador para ajustar a estructura de la Administración Central de la Gobernación del Valle del Cauca.* Recuperado de <http://asamblea.valledelcauca.gov.co/documentos.php?id=1638>

Asamblea Departamental del Valle del Cauca. (2012b). *Ordenanza 364 de diciembre 26 de 2012. Por medio de la cual se crea el Comité Departamental de Cooperación Internacional del departamento del Valle del Cauca y se dictan otras disposiciones.* Recuperado de <http://asamblea.valledelcauca.gov.co/documentos.php?id=1638#>

Asamblea Departamental del Valle del Cauca. (2014). *Ordenanza No. 364 del 26 de diciembre de 2012. ‘Por medio del cual se crea el Comité Departamental de Cooperación Internacional del departamento del Valle del Cauca y se dictan otras disposiciones’*. *Gaceta departamental*, Año CIII, No. 5833, p. 296-302.

Ayllón, Bruno. (2010). *La cooperación de Brasil: un modelo en construcción para una potencia emergente.* Recuperado de http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari143-2010

Ayllón, Bruno. (2012). *Contribuciones de Brasil al desarrollo internacional: coaliciones emergentes y cooperación Sur-Sur. Revista CIDOB d’afers internacionals*, (97-98), 189-204.

- Ayllón, Bruno y Costa-Leite, Iara. (2010). La cooperación Sur-Sur de Brasil. Proyección solidaria y política exterior. En Bruno Ayllón y Javier Surasky (Ed.), *La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica. Utopía y realidad*, (pp.69-101). Madrid, España: Editorial Catarata - Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid.
- Ayllón, Bruno y Ojeda, Tahina (Coords.). (2013). *La cooperación Sur-Sur y triangular en América Latina. Políticas afirmativas y prácticas transformadoras*. Madrid: Editorial Catarata - Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid.
- Ayllón, Bruno y Surasky, Javier (Ed.). (2010). *La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica. Utopía y realidad*. Madrid, España: Editorial Catarata - Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid.
- Banegas, Israel. (2008). El cambio en la administración de los riesgos sociales: política social y transformación del Estado. *Estudios Sociológicos*, XXVI(77), 287-319.
- Barón, Luis; Otálora, Lady; y Loaiza, Luis. (2011). Otra ciudad detrás de la ladera: estudio sobre un programa socioeconómico de la Fundación Carvajal en Cali. *Estudios Gerenciales*, 27(120), 63-82.
- Bauman, Zygmunt. (2003). *La globalización. Consecuencias humanas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Blanco, Ibelis. (2013). La apropiación social de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación y los organismos de cooperación internacional. *El Ágora U.S.B.*, 13(1), 179-189.
- Bourdieu, Pierre. (1986). "L'illusion biographique", *Actes de la recherche en sciences sociales*, No. 64, septiembre, pp. 40-44. [Citado por Long, 2007].

- Cafiero, Ana. (2008). La Cooperación Descentralizada en la Argentina. En: *Anuario de la cooperación descentralizada 2008*, (pp.270-293). Montevideo, Uruguay: Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL.
- Callon, Michel. (1995). Algunos elementos para una sociología de la traducción: la domesticación de las vieiras y los pescadores de la bahía de St Brieuc. En: *Sociología de la ciencia y la tecnología* (p.259-282). España: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, CSIC.
- Camacho, Juana. (2014). Una cocina exprés. Cómo se cocina una política pública de patrimonio culinario. En Margarita Chaves, Mauricio Montenegro y Marta Zambrano (Comp.), *El valor del patrimonio: mercado, políticas culturales y agenciamientos sociales* (pp.169-200). Bogotá, Colombia: Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH).
- Castells, Manuel y Himanen, Pekka. (2016). *Reconceptualización del desarrollo en la Era Global de la Información*. Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Castro, Luis; Castro, Miguel Ángel y Morales, Julián. (2009). *Metodologías de las ciencias sociales*. Madrid, España: Tecnos.
- Centro de Pensamiento Estratégico Internacional (Cepei), Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y Plan Internacional. (2007). La cooperación internacional para la niñez en Colombia. Una mirada desde los derechos de los niños y las niñas. En: *Perspectivas de la cooperación internacional para el desarrollo en Colombia. Resultados del concurso de investigación sobre cooperación internacional, modalidad ensayo*, (pp.77- 160). Bogotá, Colombia: Acción Social.
- Centro virtual de noticias de la educación. (2008, 01 de agosto). *El Sistema Nacional de Cooperación Internacional fortalece Gobernaciones y Alcaldías*. Recuperado de <https://www.mineduacion.gov.co/cvn/1665/w3-article-167314.html>

- Comisión Regional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación - CRC Valle. (s.f.). *Comisión Regional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación CRC Valle*. Recuperado de <http://crcvalle.org.co/>
- Comité Departamental de Cooperación Internacional (CDCI). (2015). *Reglamento interno para el funcionamiento del Comité Departamental de Cooperación Internacional del Valle del Cauca*. Cali, Colombia: CDCI.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) y Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2015). *Documento Conpes 3850*. Fondo Colombia en Paz. Bogotá, Colombia: Conpes.
- Corrêa, Bruno. (2011). Brasil: en busca del liderazgo regional. En Guillermo Santander (Coord.), *Nuevos donantes y cooperación Sur-Sur: estudios de caso*, (pp.19-41). España: Universidad Complutense de Madrid.
- Costa da Nóbrega, Letícia. (2010). Anthropology of development and the challenge of South-South cooperation. *Vibrant – Virtual Brazilian Anthropology* [en línea], 9(1). Recuperado de <http://www.vibrant.org.br/issues/v9n1/leticia-maria-costa-da-nobrega-cesarino-anthropology-of-development-and-the-challenge-of-south-south-cooperation/>
- Dávila, Juana. (Noviembre de 2019). Políticas públicas como objetos etnográficos. Reflexiones a partir de una etnografía de la vida social de la política de restitución de tierras en Colombia. En Dispositivos estatales y fronteras de la legalidad: el Estado colombiano en tiempos de incertidumbre. Conferencia llevada a cabo en el *XIV Coloquio Nacional de Sociología*, Cali, Colombia. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=BQY3RAbrSMY>
- De Greiff, Alexis. (1994). Cooperación internacional en ciencia y tecnología: reflexiones en torno al caso colombiano. *Colombia internacional*, (28), 37–45.
- De la Mora, Luz. (2010). Retos institucionales para fortalecer el papel de México en la cooperación internacional. *Revista Mexicana de Política Exterior*, (89), 9-55.

- Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP). (2005). *Decreto 2467 de 2005 (julio 19), “por el cual se fusiona la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, ACCI, a la Red de Solidaridad Social, RSS, y se dictan otras disposiciones”*. Bogotá, Colombia: DAFP.
- Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP). (2011a). *Decreto 4152 de 3 de noviembre de 2011. Por el cual se escinden unas funciones de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional- ACCION SOCIAL y se crea la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, APC – Colombia*. Bogotá, Colombia: DAFP.
- Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP). (2011b). *Decreto 4155 de 3 de noviembre de 2011. Por el cual se transforma la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social, en Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, perteneciente al Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación, y se fija su objetivo y estructura*. Bogotá, Colombia: DAFP.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2003). *Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. Hacia un Estado comunitario*. Bogotá, Colombia: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2007). *Plan Nacional de Desarrollo. Estado Comunitario: desarrollo para Todos 2006-2010*. Bogotá, Colombia: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2011). *Plan Nacional de Desarrollo. Prosperidad para todos*. Bogotá, Colombia: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2015). *Plan Nacional de Desarrollo. Todos por un nuevo país*. Bogotá, Colombia: DNP.
- Díaz, Maribel. (2011). Políticas públicas de cooperación descentralizada. Una mirada desde el caso de Medellín. Análisis de la cooperación descentralizada. En: *Anuario de la cooperación descentralizada 2010*, (pp.70-89). Montevideo, Uruguay: Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL.

- D'Onofrio, María; Barrere, Rodolfo; Fernández, Manuel y De Filippo, Daniela. (2010). Motivaciones y dinámica de la cooperación científica bilateral entre Argentina y España: la perspectiva de los investigadores. *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad - CTS*, 6(16), 216-236.
- Duarte, Lisbeth; González, Carlos y Mesa, Juan. (2017). Retos de la Cooperación Internacional para el Desarrollo en Colombia. *Estudios internacionales*, 49(188), 111-146.
- El periódico de nuestra región*. (2012, 13 de agosto). Instalado el Comité departamental de cooperación internacional. *El periódico de nuestra región*. Recuperado de <http://elperiodicowebbuga.blogspot.com/2012/08/instalado-el-comite-departamental-de.html>
- Escobar, Arturo. (1996). *La invención del Tercer Mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Bogotá, Colombia: Editorial Norma.
- Estefan, Nicole. (2001). *La cooperación internacional privada para el desarrollo* (Trabajo de grado para optar al título de profesional en Relaciones Internacionales). Universidad Jorge Tadeo Lozano, Bogotá, Colombia.
- Ferguson, James. (2012). La maquinaria antipolítica. Desarrollo, despolitización y poder burocrático en Lesoto. En Beatriz Pérez (Ed). *Antropología y desarrollo. Discursos, prácticas y actores*, (pp.239-257). Madrid, España: Catarata.
- Flórez, Ana. (2007). *Análisis y perspectivas de la cooperación internacional orientada a las comunidades afrocolombianas en Bogotá, D.C. Trabajo ganador del primer concurso de investigación en cooperación internacional, modalidad tesis de grado, 2006*. Bogotá, Colombia: Acción Social.
- Freres, Christian. (2010a). La cooperación al desarrollo de la UE con América Latina en el marco de su política global de cooperación y de las relaciones birregionales. En: Christian Freres; Ignacio Martínez y Óscar Angulo (Coord.),

La inserción de América Latina en el cambiante sistema internacional de cooperación, (pp.39-56). Documento de trabajo No. 46. Madrid, España: Fundación Carolina.

Freres, Christian. (2010b). La cooperación española en América Latina: en busca de un marco estratégico. En: Christian Freres, Ignacio Martínez y Óscar Angulo (Coord.), *La inserción de América Latina en el cambiante sistema internacional de cooperación*, (pp.57-70). Documento de trabajo No. 46. Madrid, España: Fundación Carolina.

Freres, Christian. (2010c). "Reflexiones acerca de la arquitectura internacional de la ayuda". En: Christian Freres, Ignacio Martínez y Óscar Angulo (Coord.), *La inserción de América Latina en el cambiante sistema internacional de cooperación*, (pp.13-20). Documento de trabajo No. 46. Madrid, España: Fundación Carolina.

Freres, Christian y Martínez, Ignacio. (2010). El cambiante contexto latinoamericano ante la cooperación internacional. En: Christian Freres, Ignacio Martínez y Óscar Angulo (Coord.), *La inserción de América Latina en el cambiante sistema internacional de cooperación*, (pp. 21-38). Documento de trabajo No. 46. Madrid, España: Fundación Carolina.

Fundación Carvajal. (2010). *Informe anual 2009-2010*. Cali: Fundación Carvajal.

Fundación Carvajal. (2019). *Alianzas estratégicas* (presentación reunión RedCov, 19 de febrero). Cali, Colombia: Fundación Carvajal.

García, Paola. (2010). La cooperación internacional para el desarrollo y las políticas de juventud: ¿cuál participación juvenil? En Aaron Pollack (Coord.), *Temas de cooperación internacional para el desarrollo: criticar, proponer, sistematizar*, (pp.171-197). México: Instituto Mora.

Gardner, Katy y Lewis, David. (1996). *Anthropology, Development and the Post-Modern Challenge*. Londres, Inglaterra: Pluto Press.

- Gardner, Katy y Lewis, David. (2003). La antropología, el desarrollo y la crisis de la modernidad. En Katy Gardner y David Lewis, *Antropología, desarrollo y el desafío posmoderno*, (pp.23-56). México: El Colegio Mexiquense.
- Giddens, Anthony. (1995 [1984]). *La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración*. Buenos Aires, Argentina: Amorrortu.
- Gobernación del Valle del Cauca. (2008, 13 de febrero). Embajada de Irán y Administración Departamental desarrollarán importantes proyectos en la región. Recuperado de <http://www.valledelcauca.gov.co/publicaciones.php?id=4185>
- Gobernación del Valle del Cauca. (2010). Cooperación Internacional apenas se está consolidando. Recuperado de <http://www.valledelcauca.gov.co/publicaciones.php?id=13756>
- Gobernación del Valle del Cauca. (2011). *Funciones. Subdirección de Cooperación y Relaciones Internacionales*. Gobernación del Valle del Cauca. Recuperado de <http://www.valledelcauca.gov.co/internacional/publicaciones.php?id=14280>
- Gobernación del Valle del Cauca. (2012). *Decreto No. 1650 del 25 de octubre de 2012. "Por medio del cual se ajusta la estructura orgánica de la administración central del Departamento del Valle del Cauca y se le asignan funciones a sus dependencias"*. Cali, Colombia: Gobernación del Valle del Cauca.
- Gobernación del Valle del Cauca. (2014). *Estrategia Departamental de Cooperación Internacional*. Cali, Colombia: Gobernación del Valle del Cauca, Departamento Administrativo de Planeación, y Subdirección de Cooperación y Relaciones Internacionales.
- Gobernación del Valle del Cauca. (2016). Decreto No. 1138 de agosto 29 de 2016. Por el cual se adopta la estructura de la administración central del departamento del Valle del Cauca, se definen las funciones de sus

dependencias y se dictan otras disposiciones. *Gaceta departamental*, Cali, agosto 31 de 2016.

Gobernación del Valle del Cauca, Departamento Administrativo de Planeación y Subdirección de Cooperación y Relaciones Internacionales. (2014). *Estrategia Departamental de Cooperación Internacional*. Cali, Colombia: Gobernación del Valle del Cauca.

Gobernación del Valle del Cauca y Subsecretaría de Internacionalización. (2018). *Estrategia de Internacionalización y Cooperación para el desarrollo del Valle del Cauca*. Documento borrador. Cali, Colombia: Gobernación del Valle del Cauca y Subsecretaría de Internacionalización.

Gobernación del Valle del Cauca y Subsecretaría de Internacionalización. (2019). *Estrategia de Internacionalización y Cooperación para el Desarrollo del Valle del Cauca*. Orden del día Sesión II Marzo 29 de 2019 (Presentación Power Point). Cali: Gobernación del Valle del Cauca y Subsecretaría de Internacionalización

Goffman, Erving. (1991). *Les Cadres de l'expérience*. París, Minuit. [Citado por Lahire, 2004].

González, Katherine. (2007). *La cooperación para el desarrollo como perspectiva para una nueva seguridad hemisférica*. Trabajo de grado para optar al título de Profesional en Relaciones Internacionales. Bogotá, Colombia: Universidad Jorge Tadeo Lozano.

Greenhalgh, Susan. (2008). *Just One Child: Science and Policy in Deng's China*. Berkeley: University of California Press.

Gutiérrez, Jahir. (2009a). La cooperación internacional como herramienta para la gestión municipal en Colombia. *Revista Ciencias Estratégicas* (Universidad Pontificia Bolivariana, Colombia), 17(21), 9-20.

- Gutiérrez, Jahir. (2009b). *Perspectiva de la cooperación internacional en la eficiencia de la administración pública municipal en Colombia* (Tesis para optar por el título de Doctor en Administración Pública). Honolulu, USA: Atlantic International University (AIU).
- Gutiérrez, Jahir. (2010). *Capacidades institucionales públicas para la competitividad territorial internacional de las subregiones en Antioquia*. Proyecto de investigación. Bogotá, Vicerrectoría de Investigaciones de la Escuela de Administración Pública (ESAP).
- Gutiérrez, Jahir. (2011a). Cooperación internacional descentralizada (CID) para la gestión de proyectos territoriales. *Entramado*, 7(1), 50-71.
- Gutiérrez, Jahir. (2011b). Cooperación internacional descentralizada para la gestión pública departamental y municipal en Colombia. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 6(2), 63-88.
- Hirst, Mónica y Antonini, Blanca. (2011). *Los escenarios de la cooperación solidaria en las Américas*. Revisado el 10 de marzo de 2012, <http://svc.summit-americas.org/sites/default/files/Monica%20Hirst,%20Blanca%20Antonini%20-%20Los%20escenarios%20de%20la%20Cooperacion%20Solidaria%20en%20las%20Americas.pdf>
- Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología “Francisco José de Caldas” – COLCIENCIAS, Asociación Colombiana de Universidades – ASCUN y Red Colombiana para la Internacionalización de la Educación Superior – RCI. (2008). *La cooperación internacional en Ciencia, Tecnología e Innovación en la educación superior de Colombia. Resultado del estudio de caracterización*. Bogotá: COLCIENCIAS, ASCUN y RCI.
- Jiménez, William; Ochoa, Ana y Pineda, Erica. (2010). Internacionalización territorial, posibilidades y dificultades para los gobiernos subnacionales. En *Administración & Desarrollo*, 38(52), 113-130.

- Lahire, Bernard. ([1998] 2004). *El hombre plural. Los resortes de la acción*. Ediciones Bellaterra, Barcelona.
- Latour, Bruno. (2008 [2005]). *Reensamblar lo social*. Buenos Aires: Manantial.
- Latour, Bruno. (1998). Visualización y cognición: pensando con los ojos y con las manos. *La balsa de Medusa*, (45-46), 77-128.
- Long, Norman. (2007). *Sociología del desarrollo: una perspectiva centrada en el actor*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, El Colegio de San Luis, 2007.
- López, María. (2019). Aportes sobre la cooperación científico-tecnológica entre Argentina y Colombia (2007-2015). *Ciencia Política*, 14(27), 91-114.
- Martínez, Ignacio. (2010). La cooperación internacional en Chile. En Christian Freres, Ignacio Martínez, y Óscar Angulo (Coord.), *La inserción de América Latina en el cambiante sistema internacional de cooperación*, (pp.94-112). Documento de trabajo No. 46. Madrid: Fundación Carolina.
- Martínez, Sandra. (2016). Más allá de la gubernamentalidad: políticas de colonización y desarrollo rural en el piedemonte caqueteño (1960-1980). *universitas humanística*, (82), 135-162.
- Martínez, Sandra. (2019). Entre bastidores: etnografía de la política pública para los afrodescendientes en Cali, Colombia. *Revista Colombiana de Antropología*, 55(1), 213-238.
- Miranda, Paola; Toro, José; y Agudelo, Jairo. (2010). *Evaluación del impacto de la cooperación internacional para el desarrollo en la gestión ambiental*. Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Ambientales – IDEA, Universidad de San Buenaventura - Seccional Cartagena, y Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo.
- Mitchell, Timothy. (2002). *Rule of Experts: Egypt, Techno-Politics, Modernity*. Berkeley, Estados Unidos: University of California Press.

- Mosse, David. (2004). *Good Policy Is Unimplementable? Reflections on the Ethnography of Aid Policy and Practice*. Recuperado de <http://www.iheal.univ-paris3.fr/sites/www.iheal.univ-paris3.fr/files/Mosse2004%20good%20policy%20is%20un%20implementable.pdf>
- Mosse, David. (2005a). *Cultivating Development. An Ethnography of Aid Policy and Practice*. Londres, Inglaterra: Pluto Press.
- Mosse, David. (2005b). Global Governance and the Ethnography of International Aid. En David Mosse y David Lewis (Eds.), *The Aid Effect: Giving and Governing in International Development*, (pp.1-36). Londres, Inglaterra: Pluto Press.
- Mosse, David. (2006). Anti-social Anthropology? Objectivity, Objection, and the Ethnography of Public Policy and Professional Communities. *Journal of the Royal Anthropological Institute*, 12(4), 935-956.
- Mosse, David. (2012). Una etnografía de las políticas de la ayuda en la práctica. En: Beatriz Pérez (Ed). (2012 [2005]). *Antropología y desarrollo. Discursos, prácticas y actores* (258-281). Madrid, España: Catarata.
- Mosse, David y Lewis, David. (2006). Theoretical Approaches to Brokerage and Translation in Development. En David Lewis y David Mosse (Eds.), *Development Brokers and Translators: The Ethnography of Aid and Agencies*, (pp.1-26). Bloomfield (Connecticut), Estados Unidos: Kumarian Press.
- Municipio de Santiago de Cali. (2007). *Decreto No. 0550 del 14 de septiembre de 2007*. Consultado el 19 de octubre de 2010, de: <ftp://ftp.cali.gov.co/DECRETOS/2007/DECRETO0550SEPTIEMBRE2007.pdf>
- Murciano, Marcial (Dir.). (2010). *La prensa y la cooperación internacional. Cobertura de la cooperación para el desarrollo en nueve diarios europeos*. Sevilla, Zamora, España: Comunicación Social Ediciones y Publicaciones.

- Muzzopappa, Eva; y Villalta, Carla. (2011). Los documentos como campo. Reflexiones teórico-metodológicas sobre un enfoque etnográfico de archivos y documentos estatales. *Revista Colombiana de Antropología*, 47(1), 13-42.
- Naville, Pierre. (1942). *La Psychologie, science du comportement. Le behaviorisme de Watson*. París: Francia, Gallimard.
- Nicaise, Natacha. (2012). La race comme catégorie pratique: Le 'Noir' et la coopération au développement européenne. *Vibrant – Virtual Brazilian Anthropology* [en línea], 9(1). Recuperado de <http://www.vibrant.org.br/issues/v9n1/natacha-nicaise-la-race-comme-categorie-pratique/>
- Niño, Luis. (2005). "Vallenpaz" Programa de desarrollo y paz del Suroriente Colombiano. *Revista EAN*, (55), 51-59.
- Nivia-Ruiz, Fernando. (2012). La cooperación internacional para el desarrollo en los territorios colombianos: análisis de posibles casos de gestión a partir de la experiencia del municipio de Caldon (Cauca). *Prospectiva*, (17), 87-113.
- Ocha Colombia Wiki. (2012). *Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional de la Presidencia de la República de Colombia*. Recuperado de https://wiki.salahumanitaria.co/wiki/Agencia_Presidencial_para_la_Acci%C3%B3n_Social_y_la_Cooperaci%C3%B3n_Internacional_de_la_Presidencia_de_la_Rep%C3%ABlica_de_Colombia
- OECD. (2011). *Development Co-operation Report 2011: 50th Anniversary Edition*. OECD Publishing. Recuperado de http://www.oecd-ilibrary.org/development/development-co-operation-report-2011_dcr-2011-en
- Oficina de Cooperación Internacional del Valle del Cauca. (2011). *Base de datos delegados enlaces de cooperación. Documento interno*. Cali, Colombia: Gobernación del Valle del Cauca.

- Ojeda, Tahina. (2010). Experiencias venezolanas en cooperación Sur-Sur. En: Bruno Ayllón y Javier Surasky (Ed.), *La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica. Utopía y realidad*, (pp.156-175). Madrid, España: Editorial Catarata - Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid.
- Olaya, Sandra y Vélez, Jeannette. (2009). Estudios de caso. La cooperación descentralizada en Colombia: una primera aproximación a la visión de los Departamentos y la experiencia de Bogotá como Distrito Capital. En: *Anuario de la cooperación descentralizada 2008*, (pp.306–330). Montevideo, Uruguay: Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL.
- Olivie, Iliana. (2004). La nueva arquitectura de la ayuda y sus implicaciones para América Latina: Algunas sugerencias para la cooperación española. *Documento de trabajo* (Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos), DT (41), 1-32.
- Oregioni, María y López, María. (2011). La gestión de la cooperación internacional en la Universidad argentina. *Cuadernos del Cendes*, 28(76), 49-65.
- Organización de Naciones Unidas (ONU). (2020). *17 objetivos para transformar nuestro mundo*. Recuperado de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>
- Ortiz, Yamileth; Trujillo, Elizabeth; y Guzmán, José. (2011). Cooperación técnica en salud entre Colombia y sus países fronterizos. *Revista Panamericana de Salud Pública*, 30(2), 153–159.
- Osorio, Carlos. (2019). La educación CTS: un espacio para la cooperación iberoamericana. *Revista CTS*, 14(42), 99-114.
- Otálora, Lady y Rouvinski, Vladimir. (2010). *La Cooperación Internacional en el Valle del Cauca. Diagnóstico Departamental*. Cali, Colombia: CEPEI. Manuscrito no publicado.

- Otálora, Lady y Rouvinski, Vladimir. (2013). Cooperación internacional para el desarrollo en el Valle del Cauca: un estudio de percepciones. *Estudios Gerenciales*, 29(126), 17-25.
- Paz, Ana; Sáenz, José; Unás, Viviam; y Muñoz, Nathalia. (2010). *¿Cómo se transforma lo social? Discursos y prácticas de intervención en Cali*. Cali, Colombia: Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Icesi.
- Pening, Jean. (2003). Evaluación del proceso de descentralización en Colombia. *Economía y Desarrollo*, 2(1), 123-149.
- Pereiro, Leslie. (2010). *Análisis jurídico-político del Acuerdo Complementario de Cooperación en Asistencia Técnica en Defensa y Seguridad entre los gobiernos de la República de Colombia y de los Estados Unidos* (Trabajo de grado para optar a la carrera de Derecho). Cali, Colombia: Universidad de San Buenaventura- Cali.
- Ploug, Helle. (1997). Patients' bodies and discourses of power. En Cris Shore y Susan Wright, (ed.), *Anthropology of Policy. Critical perspectives on governance and power*. Nueva York, Estados Unidos: Routledge.
- Porras, Gina. (2002). *Cooperación como fuente de financiación para un proyecto educativo* (Trabajo de grado para optar al título de Profesional en Relaciones Internacionales). Universidad Jorge Tadeo Lozano, Bogotá, Colombia.
- Prado, Juan. (2010). La cooperación Sur-Sur de México. En Bruno Ayllón y Javier Surasky (Ed.), *La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica. Utopía y realidad*, (pp.125-152). Madrid, España: Editorial Catarata - Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid.
- Pretelt, Alexandra. (2012). *La cooperación internacional en el Departamento de Bolívar y su contribución en la agenda de eficacia* (Trabajo de grado para optar al título de profesional en Relaciones Internacionales). Universidad Jorge Tadeo Lozano, Bogotá, Colombia.

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2020). *Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Recuperado de https://www.undp.org/content/undp/es/home/sdgoverview/mdg_goals.html
- Radomsky, Guilherme y Leal, Ondina. (2012). From the production of rules to seed production: Global Intellectual Property and local knowledge. *Vibrant – Virtual Brazilian Anthropology* [en línea], 9(1). Último acceso 29 de abril de 2013, <http://www.vibrant.org.br/issues/v9n1/guilherme-f-w-radomsky-ondina-f-leal-from-the-production-of-rules-to-seed-production/>
- Ramirez, María. (2010). La antropología de la política pública. *Antípoda. Revista de Antropología y Arqueología*, (10), 13-17.
- Rap, Edwin. (2008). Produciendo el éxito en la política pública: la Transferencia del Manejo de Riego en México. *Estudios Sociológicos*, XXVI(77), 249-285.
- Red de Cooperación Nacional e Internacional del Valle del Cauca (RedCov). (2019a). *Documento ejecutivo. Acercamiento a la Red de Cooperación Nacional e Internacional del Valle del Cauca*. Cali: RedCov.
- Red de Cooperación Nacional e Internacional del Valle del Cauca (RedCov). (2019b). *Presentación reunión de la RedCov, 19 de febrero, 2019*. Cali, Colombia: RedCov.
- Rendón, Jaime. (2007). La cooperación para el desarrollo: Realidades y oportunidades de una opción en la lucha contra la pobreza. En: *Perspectivas de la cooperación internacional para el desarrollo en Colombia. Resultados del concurso de investigación sobre cooperación internacional, modalidad ensayo* (pp.12-75). Bogotá, Colombia: Acción Social.
- República de Colombia. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá, Colombia: República de Colombia.
- Rodríguez, Julio. (2009). Cooperación, alianzas estratégicas e internacionalización de la universidad colombiana. *Criterio Jurídico Garantista*, 1(1), 252 – 261.

- Rodríguez, Horacio. (2010). La cooperación internacional para el desarrollo desde una perspectiva latinoamericana. En: Aaron Pollack (Coord.), *Temas de cooperación internacional para el desarrollo: criticar, proponer, sistematizar*, (pp.9-34). México: Instituto Mora.
- Rodríguez, Gustavo y Gómez, Viviana. (2014). La Cooperación Iberoamericana en Ciencia y Tecnología: Explorando el caso del programa CYTED en Colombia. *Revista internacional de cooperación y desarrollo*, 1(2), 91-124.
- Roldán, Héctor, Gracia, María y Mier y Terán, Mateo. (2018). Los mercados locales alternativos en México y Colombia: resistencias y transformaciones en torno a procesos de certificación. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 15 (82), 1-17.
- Sánchez, Myriam. (2007). Análisis del retorno a la inversión en la cooperación científico tecnológica: Una herramienta para la relación Ciencia-Sociedad en Colombia. En: *Perspectivas de la cooperación internacional para el desarrollo en Colombia. Resultados del concurso de investigación sobre cooperación internacional, modalidad ensayo*, (pp.161-192). Bogotá, Acción Social.
- Sanín, María. (2010). La cooperación Sur-Sur en Colombia. En Bruno Ayllón y Javier Surasky (Ed.), *La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica. Utopía y realidad*, (pp.103-115). Madrid, España: Editorial Catarata - Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid.
- Santander, Guillermo. (2011a). Chile: explorando nuevos roles. En: Guillermo Santander (Coord.), *Nuevos donantes y cooperación Sur-Sur: estudios de caso*, (pp.43-62). España: Universidad Complutense de Madrid.
- Santander, Guillermo. (2011b). Venezuela: el donante “bolivariano”. En: Guillermo Santander (Coord.), *Nuevos donantes y cooperación Sur-Sur: estudios de caso*, (pp.87-107). España, Universidad Complutense de Madrid.
- Sauteron, Céline. (2010). La institucionalización de la perspectiva de género en los organismos de cooperación internacional para el desarrollo: ¿hacia la

- despolitización de las demandas feministas y del concepto de género? En Aaron Pollack, *Temas de cooperación internacional para el desarrollo: criticar, proponer, sistematizar*, (pp.35-66). Coordinador. México: Instituto Mora.
- Schmukler, Beatriz; Ayala, Citlali; y Sánchez, Gabriela (Coord.). (2008a). *Construyendo los temas claves de la cooperación internacional para el desarrollo en México*. México: Cooperación internacional.
- Schmukler, Beatriz; Ayala, Citlali; y Sánchez, Gabriela (Coord.). (2008b). *Cooperación internacional para el desarrollo en México. Hacia una agenda participativa*. México: Cooperación internacional.
- Seidel, Gill y Vidal, Larent. (1997). The Implications of 'Medical', 'Gender in Development' and 'Culturalist' Discourses for HIV/AIDS Policy in Africa. En Cris Shore y Susan Wright (Ed.), *Anthropology of Policy. Critical Perspectives on Governance and Power*, (pp.59-87). Nueva York, Estados Unidos: Routledge.
- Shore, Cris. (2010). La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la "formulación" de las políticas. *Antípoda, Revista de Antropología y Arqueología*, (10), 21-49.
- Shore, Cris y Wright, Susan. (1997). Chapter 1. Policy. A new field of anthropology. En SHORE, Cris, y WRIGHT, Susan (ed.), *Anthropology of Policy: Critical Perspectives on Governance and Power*, (pp.3-39). Nueva York, Estados Unidos: Routledge.
- Subdirección de Cooperación y Relaciones Internacionales (SCRI). (2013). *Acta No. 001 Comité Departamental de Cooperación Internacional*. 31 de enero de 2013. Cali, Colombia: SCRI, Gobernación del Valle del Cauca.
- Subdirección de Cooperación y Relaciones Internacionales (SCRI). (2014a). *Acta Comité Departamental de Cooperación Internacional. Reunión operativa 4 de junio de 2014*. Cali, Colombia: SCRI, Gobernación del Valle del Cauca.