

Sección:  
Política Mundial

## **Cooperación internacional y recursos humanos: el caso de Colombia**

**María del Rosario García\***  
**Mary Figueroa\***

Este artículo es una introducción al análisis de la cooperación técnica internacional relacionada en algunos aspectos con el sector educativo colombiano, y su finalidad es aportar elementos que contribuyan a la definición de la política que el país diseña actualmente.

La cooperación internacional representa un esfuerzo conjunto explícitamente concertado entre dos o más países en la búsqueda de objetivos de interés común. El origen de la cooperación internacional, tal como la entendemos hoy, se ubica en los años siguientes a la segunda guerra mundial, con el primer gran programa oficial de cooperación ofrecido por los Estados Unidos de América para la reconstrucción de Europa<sup>1</sup>. Una vez concluido el plan Marshall, la cooperación se dirigió a disminuir las crecientes diferencias económicas entre los países industrializados y el tercer mundo. Nace entonces la Ayuda Oficial al Desarrollo, AOD. En los años cincuenta y sesenta, los países de mayor crecimiento económico acordaron destinar el 1% de su PNB a las

naciones pobres y crear instituciones de soporte y administradoras de dichos recursos<sup>2</sup>. En este período la cooperación tuvo un carácter eminentemente asistencialista, centrada en la ayuda alimentaria y de emergencia. La transferencia de recursos asumía generalmente la forma de donaciones, colocando a los países en desarrollo como receptores pasivos.

En el curso de los años setenta, varios hechos influyeron sustancialmente en el sistema internacional de cooperación y en la transferencia de recursos de los países ricos a los países pobres. La crisis petrolera de 1974 y 1975 significó una reducción sensible de los recursos de AOD<sup>3</sup>.

Por otro lado, con la creación del Grupo de los 77, conformado por los países en vías de desarrollo con un carácter fundamentalmente reivindicativo, se inició un proceso de cuestionamiento de las relaciones Norte-Sur y se introdujo la discusión sobre temas como el comercio, las materias primas, el endeudamiento externo y la ayuda internacional. Los países industrializados replantearon entonces su política de cooperación y centraron sus estrategias en impulsar la cooperación científico-técnica y en realizar proyectos de desarrollo en los países del tercer mundo.

A comienzos de la década de los años ochenta, el porcentaje de las transferencias se recuperó en 0.5 puntos para luego, con la crisis financiera de buena parte de los orga-

\* Investigadoras del Centro de Estudios Internacionales.

1 Plan Marshall.

2 Por ejemplo, ministerios de cooperación, agencias oficiales de cooperación para el desarrollo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE y el Comité para la Asistencia al Desarrollo, CAD, entre otros.

3 En estos años se destinó solamente el 0.3 % de PNB a AOD.

nismos del sistema de cooperación en 1986, reducirse en casi un punto (0.27% del PNB) (véase Cuadro 1).

Fuente: PNUD, Desarrollo humano, informe 1992.

involucran como modalidades de cooperación, la cooperación técnica, la ayuda alimentaría directa, los créditos

**CUADRO1**  
**TOTAL DE AYUDA OFICIAL PARA EL DESARROLLO EN**

Países	AOD	i del	AOD en millones de
	1970	1990	1990
Canadá	0.41	0.44	3.530
Japón	0.23	0.31	22.910
Noruega	0.33	1.17	800
Suiza	0.13	0.31	2.380
Estados Unidos	0.31	0.19	37.090
Australia	0.59	0.34	1.830
Francia	0.46	0.52	7.160
Países Bajos	0.60	0.93	1.470
Reino Unido	0.42	0.27	4.720
Alemania	0.33	0.42	10.160
Dinamarca	0.40	0.93	850
Finlandia	0.09	0.64	960
Austria	0.07	0.25	890
Bélgica	0.48	0.45	10.560
Nueva Zelanda	0.23	0.22	180
Italia	0.17	0.32	5.320
Portugal	1.05	0.38	-
Suecia	0.41	0.90	1.580

Esta crisis, que comenzaba a superarse a comienzos de la presente década, se reactiva a causa de una serie de nuevos hechos internacionales. La unificación alemana, el colapso del sistema socialista y el fin de la guerra fría, concentran la atención y los recursos de los países del norte, especialmente europeos, hacia la reconstrucción económica de la Europa del Este, limitando las posibilidades de incrementar la cooperación dirigida a América Latina.

En los años noventa se amplía el concepto de AOD y se

para la compra de alimentos, los joint-ventures, las donaciones de capital, los créditos blandos, los canjes de deuda externa por proyectos de desarrollo o de preservación de la naturaleza. Estas modalidades transforman el significado original de la cooperación y la definen como la concertación de acciones recíprocas, donde los actores involucrados están en igualdad de condiciones, la negociación se realiza con aportes mutuos, y las dos partes son simultáneamente receptoras y donantes.

La cooperación técnica internacional que tiene como objetivo primordial el que países o instituciones de mayor grado de desarrollo en ciertas áreas contribuyan a la solución de problemas específicos de países o instituciones de menor desarrollo a través de la transferencia e intercambio de capacidad científica y tecnológica, de recursos humanos y de materiales, considera a la educación como el motor de transformación de las economías en desarrollo. En efecto, la formación de recursos humanos, como componente que permea todos los sectores, es privilegiado por todas las acciones tendientes a impulsar dinámicas de cambio.

La cooperación técnica entre los países desarrollados y los países de menor desarrollo tiene esencialmente un carácter educativo bajo las siguientes formas: servicio de expertos, becas, transferencia de equipos y suministros, envío de material bibliográfico e intercambio de información y experiencias.

Estas formas de cooperación son canalizadas no solamente gobierno a gobierno, sino que existen otras vías a través de las cuales se captan importantes recursos, tales como los acuerdos interinstitucionales y las organizaciones no gubernamentales, ONG, que actualmente ocupan un espacio importante en las relaciones de cooperación técnica internacional.

**La cooperación técnica en Colombia**

Durante la administración de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970) se crearon las bases institucionales sobre las cuales giran las relaciones de cooperación internacional de Colombia

con terceros países: el Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes, el Departamento Nacional de Planeación, DNE" con su Unidad de Cooperación Técnica Internacional (actualmente División Especial) con funciones técnico-administrativas para todo lo relacionado con la ayuda internacional no reembolsable, y la Oficina de Cooperación Técnica del Ministerio de Relaciones Exteriores con funciones políticas y diplomáticas.

Bajo esta estructura, el país ha venido captando ayuda de gobiernos extranjeros. En tal proceso, el Ministerio de Relaciones Exteriores se encarga de la negociación y suscripción formal de los convenios y acuerdos de cooperación bilateral y multilateral y la División Especial de Cooperación Técnica Internacional, DECTI, es la responsable del diseño de la política y de la adecuada distribución de los recursos transferidos en el marco de los planes de desarrollo del gobierno.

No obstante contar con esta base administrativa, existen serios obstáculos que impiden la planificación y la determinación de objetivos y criterios precisos para el diseño de una política nacional de cooperación. A pesar de la importante labor de coordinación adelantada por el DNP no se ha logrado abarcar el universo total de la cooperación técnica recibida por Colombia. Existen, ciertamente, otros canales que no pasan por la estructura institucional, como la cooperación concertada entre entidades nacionales y sus homologas extranjeras, la cooperación cultural y la que se efectúa de manera autónoma a través de las ONG.

Por otro lado, existe una cantidad importante de convenios inactivos que constituyen una fuente potencial de cooperación que el país no ha sabido aprovechar debido, precisamente, a la falta de una coordinación efectiva entre las diversas entidades implicadas y al desconocimiento, por parte de los posibles interesados, de la existencia de dichos acuerdos o convenios.

Una tercera limitante la constituye el no contar con una clara identificación del tipo de cooperación que el país requiere y de la oferta que está en capacidad de brindar a terceros países.

En la actualidad, el DNP, conocedor de estas limitantes, adelanta un estudio para determinar cuáles serían los mecanismos más apropiados para lograr un sistema de información para la cooperación internacional que coordine a todos los actores tanto gubernamentales como no gubernamentales. Esto permitiría un aprovechamiento eficiente de los recursos, una mayor racionalización de la oferta y de la demanda de cooperación, además de una adecuada selección de las entidades ejecutoras.

El conocimiento certero de los requerimientos nacionales coadyuvaría a que el país, en el proceso de negociación con las fuentes de cooperación, discierna con exactitud qué programas, proyectos y acciones debe solicitar.

Igualmente, la política de cooperación debería incluir la identificación de las áreas en las cuales Colombia cuenta con ventajas comparativas y que configurarían la oferta nacional de cooperación. Esto se hace imperativo dadas las con-

diciones de reciprocidad que actualmente se imponen en el marco de la cooperación internacional, donde los países no se limitan a ser receptores, sino contrapartes activas, socios oferentes, que participan de igual a igual en los proyectos y programas que se adelantan conjuntamente.

## **La ayuda oficial al desarrollo y el sector educativo colombiano**

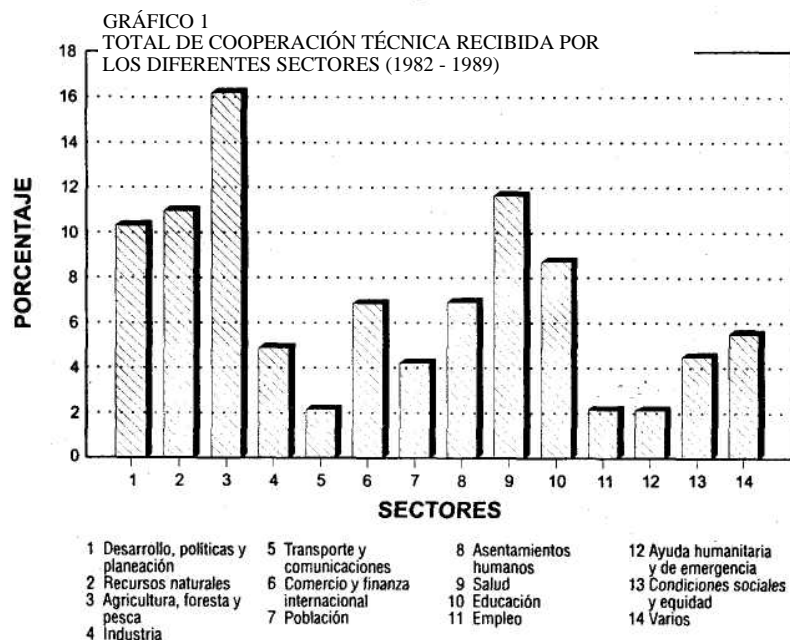
### **Cooperación gubernamental**

Colombia capta la mayor cantidad de recursos de cooperación internacional a través de los convenios bilaterales suscritos con los países desarrollados.

En el período 1982-1989, los sectores más beneficiados por los recursos provenientes de la AOD fueron, en su orden, agricultura, foresta y pesca (16.3%); salud (11.6%); recursos naturales (11%); desarrollo, políticas y planeación (10.3%); educación (8.7%); asentamientos humanos (6.9%); comercio y finanzas internacionales (6.8%) (véase Gráfico 1).

El sector educativo, que incluye los componentes de ciencia, tecnología, educación y cultura, ocupa un lugar importante en la distribución de la AOD dado el reconocimiento que los países desarrollados han asignado a la inversión en recursos humanos, como estrategia crucial para el desarrollo económico y social (véase Gráfico 2).

El Cuadro 2 señala la distribución para el sector educativo del monto total desembol-



Fuente: Informes de asistencia técnica para el desarrollo. PNUD. 1982-1989.

sado por las fuentes bilaterales para el período 1982-1989.

Los países que registraron un porcentaje más alto de cooperación hacia este sector son, en su orden, Francia (61.35%), Bélgica (55.02%), Holanda (49.91%) y Gran Bretaña (32.39%). Se destaca, además,

la educación como el componente más beneficiado dentro del sector con el 85.36% del total recibido, mientras que ciencia y tecnología canalizó el 14.15% y cultura, el 0.5%.

En el período 1982-1989, Gran Bretaña, Holanda, Canadá, Italia, Japón, Bélgica y Di-

namarca dirigieron su ayuda exclusivamente al componente educación. Por su parte, Alemania, Suiza, los Estados Unidos, España, Francia y los Países Bajos distribuyeron sus recursos de ayuda tanto en educación como en ciencia y tecnología. El reino de los Países Bajos fue el único que durante este período apoyó el componente cultural.

### Cooperación interinstitucional

Los compromisos pactados mediante los convenios de cooperación internacional se concretan a través de acuerdos complementarios en los que, generalmente, se designan como ejecutoras y/o responsables a instituciones del Estado. Estos convenios específicos son los que proporcionan la base jurídica sobre la cual se lleva a cabo la cooperación interinstitucional.

Sin embargo, en algunos casos esta cooperación se realiza

## CUADRO 2

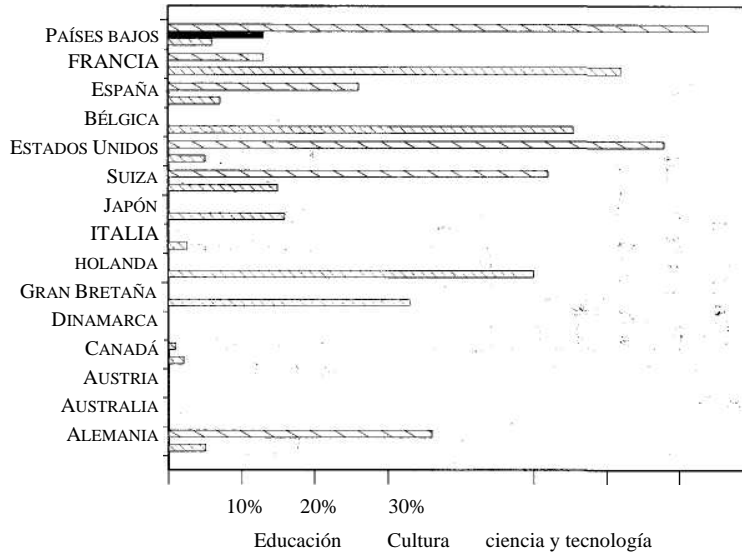
### PARTICIPACIÓN DEL SECTOR EDUCATIVO EN LA AOD (1982-1989)

En miles de dólares

Fuente	Total ayuda	Total sector educativo	% Sector educativo	Educación	% Educación en el sector	Cultura	% Cultura en el sector	Ciencia y tecnología	% C. Y T. en el sector
Alemania	24247.00	1235.00	5.09	799.00	64.70	-	0.00	436.00	35.30
Australia	17.00	0.00	0.00						
Austria	2142.00	0.00	0.00						
Canadá	70958.00	1315.00	1.85	1304.00	99.16	-	0.00	11.00	0.84
Dinamarca	18515.00	1.00	0.01	1.00	100.00	-	0.00	-	0.00
Gran Bretaña	7015.00	2272.00	32.39	2272.00	100.00	-	0.00	-	0.00
Holanda	3727.00	1860.00	49.91	1860.00	100.00	-	0.00	-	0.00
Italia	27184.00	602.00	2.21	602.00	100.00	-	0.00	-	0.00
Japón	3295.00	525.00	15.93	525.00	100.00	-	0.00	-	0.00
Suiza	5067.00	746.00	14.72	360.00	48.26	-	0.00	386.00	51.74
Estados Unidos	10058.00	443.00	4.40	143.00	32.28	-	0.00	300.00	67.72
Bélgica	1783.00	981.00	55.02	981.00	100.00	-	0.00	-	0.00
España	1849.00	118.00	6.38	88.00	74.58	-	0.00	30.00	25.42
Francia	10687.00	6557.00	61.35	5767.00	87.95	-	0.00	790.00	12.05
Países Bajos	13302.00	683.00	5.15	98.00	14.35	85.00	12.45	500.00	73.21
Total	199846.00	17337.00	8.68	14799.00	85.36	85.00	0.49	2453.00	14.15

Fuente: PNUD, "Informe de asistencia técnica para el desarrollo", 1982-1989.

GRÁFICO 2  
PARTICIPACIÓN DEL SECTOR EDUCATIVO  
EN LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO



directamente entre la entidad nacional y su homóloga extranjera, sin enmarcarse dentro de un acuerdo específico. La anterior circunstancia le confiere a este tipo de cooperación una mayor agilidad, tanto en la captación de recursos como en la ejecución de los proyectos.

La experiencia de algunas entidades nacionales evidencia esta dinámica a través del número creciente de proyectos y acciones concretas que se desarrollan mediante tal conducto. Claro ejemplo de ello lo constituyen el SENA y Colciencias, ya que gran parte de las actividades de cooperación que estas entidades emprenden se sustentan en el tipo de relaciones ya descritas.

A pesar de que ambas instituciones participan activamente en las comisiones mixtas derivadas de acuerdos básicos, su programación irregular y las dificultades de concertación entre los diferentes organismos parti-

cipantes representan obstáculos para la definición de responsabilidades y para la tramitación oportuna de los recursos. Estos aspectos han inducido a tomar, como alternativa, la vía directa de negociación entre entidades.

En la actualidad, la forma de acceder o brindar cooperación interinstitucional se realiza, principalmente, con base en "planes operacionales".

Cabe resaltar que el otorgamiento de becas y la cooperación interuniversitaria son unas de las formas más importantes y activas de la cooperación interinstitucional, no sólo por su magnitud y eficiencia, sino también por lo que representan para el país en términos de capacitación de recursos humanos. El Icetex es la entidad encargada de negociar y seleccionar las becas concedidas por otros países y las ofrecidas por Colombia.

La cooperación interuniversitaria, por su parte, es tal vez la forma de cooperación educativa más ágil y numerosa, dada la facilidad que tienen los centros educativos para suscribir convenios sin pasar por la serie de trabas burocrático-administrativas que subyace a la firma de acuerdos concertados por los gobiernos o por otras instituciones estatales. Es así como la negociación de convenios interuniversitarios se realiza directamente y puede realizarse inclusive, entre dos facultades homologas o dos centros de investigación y se hace efectiva, en algunos casos, con el simple acuerdo de las partes. Este tipo de cooperación incluye intercambios de profesores, investigadores, publicaciones, materiales bibliográficos y educativos en general, becas, investigaciones conjuntas, seminarios, cursos, pasantías, simposios, conferencias y otros eventos.

#### Cooperación no gubernamental

Otra forma de cooperación que se caracteriza por su agilidad y flexibilidad es la que se canaliza a través de las Organizaciones No Gubernamentales, ONG. Esta cooperación ha adquirido en años recientes un mayor protagonismo tanto a nivel internacional como a nivel nacional. En efecto, las características particulares del trabajo de las ONG y su éxito relativo en la solución de algunos problemas locales han conducido a que los recursos de la Ayuda Oficial al Desarrollo de los países europeos y norteamericanos destinados a las ONG sean cada vez mayores. Así mismo, la concertación de acciones conjuntas entre Esta-

do y entes privados se incluye en los programas de gobierno no sólo de los países desarrollados, sino de varios de los países latinoamericanos (entre ellos, Colombia) donde ya se ha incorporado a las ONG dentro del Plan Nacional de Desarrollo como ejecutoras de algunas iniciativas.

Es importante anotar que la dimensión educativa está involucrada en la mayoría de las áreas de trabajo de las ONG, como un elemento e instrumento dinamizador de los programas y proyectos adelantados por estas organizaciones en todos los sectores. Además, la educación constituye una área de trabajo específica dentro de las acciones que adelantan las ONG<sup>4</sup>.

Dentro de las limitantes de este tipo de cooperación se encuentra el que América Latina no constituye una prioridad para gran parte de las ONG y gobiernos del Norte. Éstos prefieren destinar su ayuda a otras regiones ya sea por su cercanía (Europa del Este), porque los problemas que viven afectan directamente a Europa (África), porque tienen como política el trato preferencial a sus excolonias (países ACP), porque constituyen mercados potenciales o porque prefieren apoyar a los países más pobres dentro de los cuales no se encuentra Colombia.

## **Tendencias de la Cooperación Internacional**

Actualmente, las relaciones de cooperación tienen a transformarse en relaciones de reciprocidad donde las formas asociativas, tales como las joint-ventures y las investigaciones y proyectos conjuntos, se imponen sobre la tradicional ayuda asistencial.

De otra parte, la política internacional de cooperación apoya programas y proyectos dirigidos a solucionar problemas globales considerados prioritarios en un determinado momento histórico. En este sentido, los temas de orden mundial que forman parte de la agenda actual de cooperación son medio ambiente, derechos humanos, mujer y desarrollo, democratización y planeación institucional.

En tercer lugar, la AOD tiende a dirigirse, preferencialmente, hacia aquellos programas y proyectos que impulsen procesos de cambio y que garanticen su continuidad y autosuficiencia a mediano y largo plazo.

Dentro de las nuevas orientaciones de la cooperación internacional, las ONG ocupan un lugar cada vez más destacado. En efecto, los países desarrollados, después de una evaluación del impacto de la

cooperación en los países en desarrollo, determinaron que las ONG constituirían una alternativa eficiente y ágil tanto para la canalización y distribución de recursos como para la ejecución de acciones concretas<sup>5</sup>.

La distribución geográfica de los recursos de la AOD ha sufrido alteraciones en los últimos años debido a la aparición de nuevos receptores, principalmente los países de Europa del Este. Esta situación va en detrimento del posible avance de América Latina en la jerarquía de destinatarios de cooperación.

Puesto que estas tendencias afectan directamente a nuestro país, se hace necesario el replanteamiento de una política de cooperación que incluya la adecuación de los instrumentos y mecanismos de captación de recursos a las nuevas orientaciones, la creación de un sistema de información que permita la coordinación de las diferentes instancias, tanto estatales como privadas, involucradas en la cooperación, y la identificación de las potencialidades del país como oferente y demandante de la misma.

4 En efecto, el 47.8% de las ONG define la educación como una de sus áreas de trabajo.

5 Organization for Economic Cooperation and Development, "Voluntary Aid for Development: The Role of Non Governmental Organizations", París, 1988.