

Diseño de un direccionamiento estratégico para la oficina de cooperación internacional de la  
gobernación de Santander

Angie Carolina Castro Vargassi y Heidy Geraldine Perez Rueda

Trabajo de Grado para Optar el Título de Ingeniera Industrial

Directora

Edna Rocio Bravo Ibarra

Doctora en administración de empresas con énfasis en innovación

Universidad Industrial de Santander

Facultad de Ingenierías Fisicomecánicas

Escuela de Estudios Industriales y Empresariales

Bucaramanga

2026

**Tabla de contenido**

|   |    |
|---|----|
| Introducción .....                                    | 1  |
| 1. Planteamiento del problema.....                    | 2  |
| 2. Objetivos: .....                                   | 3  |
| 2.1 Objetivo General.....                             | 3  |
| 2.2 Objetivos Específicos.....                        | 3  |
| 3. Cuerpo del Trabajo .....                           | 4  |
| 3.1 Marco de antecedentes .....                       | 4  |
| 3.2 Marco Teórico.....                                | 6  |
| 3.3 Marco conceptual.....                             | 7  |
| 3.3.1 Cooperación Internacional .....                 | 7  |
| 3.3.2 Cooperación Internacional Centralizada.....     | 8  |
| 3.3.3 Cooperación Internacional Descentralizada ..... | 8  |
| 3.3.4 Direccionamiento Estratégico .....              | 8  |
| 3.3.5 Internacionalización Territorial .....          | 9  |
| 3.3.6 Gestión Pública Internacional .....             | 9  |
| 3.3.7 Gobiernos Subnacionales.....                    | 9  |
| 3.3.8 Política Pública .....                          | 10 |
| 3.4 Marco Legal .....                                 | 10 |
| 4. Revisión de literatura .....                       | 11 |

|  |    |
|--|----|
| 4.1 Ecuaciones de búsqueda .....                               | 12 |
| 4.2 Resultados del análisis .....                              | 13 |
| 5. Diagnóstico Inicial .....                                   | 15 |
| 5.1 Contexto.....  | 15 |
| 6. Diseño del direccionamiento estratégico .....               | 24 |
| 6.1 Propuesta del modelo de direccionamiento estratégico ..... | 24 |
| 6.1.1 Misión .....   | 24 |
| 6.1.2 Visión.....  | 24 |
| 6.1.3 Árbol de problema .....                                  | 25 |
| 6.1.4 Árbol de objetivos.....                                  | 26 |
| 6.1.5 Objetivos estratégicos .....                             | 26 |
| 6.1.5.1 Objetivo general.....                                  | 27 |
| 6.1.5.2 Objetivos específicos.....                             | 27 |
| 6.2 Eje estratégico.....                                       | 27 |
| 6.2.1 Enfoque de pensamiento de diseño.....                    | 27 |
| 6.2.1.1 Estructuración del design thinking.....                | 29 |
| 6.2.1.1.1 Empatía .....  | 29 |
| 6.2.1.1.2 Definición .....                                     | 36 |
| 6.2.1.1.3 Ideación.....  | 49 |
| 6.2.1.1.4 Prototipado.....                                     | 52 |

|                                  |    |
|----------------------------------|----|
|                                  | 4  |
| 6.2.1.1.5 Testeo.....            | 54 |
| 7. Recomendaciones .....         | 56 |
| 8. Conclusiones.....             | 61 |
| Referencias Bibliográficas ..... | 63 |

## Lista de Figuras

|  |    |
|--|----|
| <b>Figura 1</b> .....  | 5  |
| Corriente neta de ayuda oficial para el desarrollo a países menos desarrollados y organismos multilaterales, 1960, 1964, 1968..... | 5  |
| <b>Figura 2</b> .....  | 13 |
| Mapa de co-ocurrencia de palabras clave ecuación 1 .....   | 13 |
| <b>Figura 3</b> .....  | 14 |
| Mapa de co-ocurrencia de palabras clave ecuación 2 .....   | 14 |
| <b>Figura 4</b> .....  | 17 |
| Indicadores generales del departamento de Santander: población, área, servicios públicos y datos demográficos .....                | 17 |
| <b>Figura 5</b> .....  | 21 |
| Mapa de calor análisis de capacidad .....  | 21 |
| <b>Figura 6</b> .....  | 23 |
| Nivel de criticidad por factor evaluado en la Secretaría de Competitividad y Productividad .                                       | 23 |
| <b>Figura 7</b> .....  | 25 |
| Árbol de problema.....   | 25 |
| <b>Figura 8</b> .....  | 26 |
| Árbol de objetivos .....   | 26 |
| <b>Figura 9</b> .....  | 28 |
| Fases del Design thinking .....  | 28 |
| <b>Figura 10</b> .....   | 56 |
| Hoja de ruta para el design thinking .....   | 56 |

**Lista de tablas**

|   |    |
|---|----|
| <b>Tabla 1</b> .....  | 31 |
| <i>Comparativo Gana-Gana Stakeholders externos</i> .....  | 31 |
| <b>Tabla 2</b> .....  | 39 |
| <i>Estructuración general de premios en la APC</i> .....  | 39 |
| <b>Tabla 3</b> .....  | 42 |
| <i>Estructuración general de subvención de proyectos en la APC</i> .....                                | 42 |
| <b>Tabla 4</b> .....  | 44 |
| <i>Estructuración general de Becas en la APC</i> .....  | 44 |
| <b>Tabla 5</b> .....  | 47 |
| <i>Estructuración general de Becas en Minciencias</i> .....   | 47 |
| <b>Tabla 6</b> .....  | 52 |
| <i>Validación aplicada del modelo sobre el proyecto “Santander Circular y Bajo en Carbono”</i><br>..... | 52 |
| <b>Tabla 7</b> .....  | 57 |
| <i>Fases y acciones específicas de la hoja de ruta</i> .....  | 57 |

## Resumen

**Título:** Diseño de un direccionamiento estratégico para la Oficina de Cooperación Internacional de la Gobernación de Santander\*

**Autor:** Angie Carolina Castro Vargas, Heidy Geraldine Perez Rueda\*\*

**Palabras Clave:** Direccionamiento estratégico, Cooperación internacional, Gobernación de Santander.

**Descripción:** La cooperación internacional constituye una herramienta estratégica para promover el desarrollo territorial mediante la gestión de recursos, conocimiento y alianzas entre actores nacionales e internacionales. No obstante, la Oficina de Cooperación Internacional (OCI) de la Gobernación de Santander presenta limitaciones asociadas a la articulación institucional, la estructuración técnica de proyectos y el aprovechamiento de las capacidades disponibles en el territorio, lo que reduce sus posibilidades de acceso a oportunidades de cooperación.

Con el fin de contribuir al fortalecimiento de esta dependencia, la presente investigación tuvo como objetivo diseñar un direccionamiento estratégico para la OCI, alineado con las capacidades de la Gobernación, las prioridades del departamento y los lineamientos de la cooperación internacional. Para ello, se realizó una revisión de literatura sobre cooperación internacional y planeación estratégica, un diagnóstico de las capacidades internas de las dependencias de la Gobernación —con especial énfasis en la Secretaría de Competitividad y Productividad— y un análisis de cooperantes internacionales a partir de información oficial de APC-Colombia.

Como resultado, se formuló un modelo de direccionamiento estratégico basado en el enfoque de Design Thinking, que incorpora misión, visión y objetivos estratégicos, así como acciones orientadas a fortalecer la articulación con la academia, mejorar la estructuración de proyectos, consolidar un banco de iniciativas y facilitar la identificación de oportunidades de cooperación acordes con las fortalezas y necesidades del departamento.

Esta propuesta busca fortalecer la gestión de la OCI y contribuir a una mayor articulación entre los actores territoriales y los cooperantes internacionales

\* Trabajo de Grado

\*\* Facultad de Físico-Mecánicas. Escuela de Estudios Industriales y Empresariales. Directora Edna Rocio Bravo Ibarra.

## Abstract

**Title:** Design of a strategic direction plan for the International Cooperation Office of the Government of Santander \*

**Author:** Angie Carolina Castro Vargas, Heidy Geraldine Perez Rueda \*\*

**Key Words:** Strategic management, International cooperation, Government of Santander

### **Description:**

International cooperation constitutes a strategic tool for promoting territorial development through the management of resources, knowledge, and partnerships among national and international stakeholders. However, the International Cooperation Office (OCI) of the Government of Santander faces limitations related to institutional coordination, the technical structuring of projects, and the effective use of existing territorial capacities, which reduces its ability to access cooperation opportunities.

To contribute to strengthening this office, the objective of this research was to design a strategic management framework for the OCI, aligned with the capacities of the departmental government, the priorities of the territory, and the guidelines of international cooperation. To achieve this, a literature review on international cooperation and strategic planning was conducted, along with an assessment of the internal capacities of the Government of Santander's departments—with particular emphasis on the Secretariat of Competitiveness and Productivity—and an analysis of international cooperation partners based on official information provided by APC-Colombia.

As a result, a strategic management model based on the Design Thinking approach was developed. The model incorporates a mission, vision, and strategic objectives, as well as actions aimed at strengthening collaboration with academia, improving project structuring, consolidating a project portfolio, and facilitating the identification of cooperation opportunities aligned with the department's strengths and needs.

This proposal seeks to strengthen the management capacity of the OCI and contribute to greater collaboration between territorial stakeholders and international cooperation partner

\*Bachelor Thesis

\*\* Facultad de Físico-Mecánicas. Escuela de Estudios Industriales y Empresariales. Directora Edna Rocio Bravo Ibarra.

## **Introducción**

En un entorno global cada vez más interconectado, los gobiernos subnacionales enfrentan el reto de alinearse estratégicamente con los objetivos de cooperación internacional para impulsar el desarrollo territorial. En la actualidad la Oficina de Cooperación Internacional tiene por objetivo gestionar, orientar y coordinar técnicamente la cooperación internacional técnica-financiera no reembolsable que reciba el departamento de Santander; así como orientar el diligenciamiento de los formatos requeridos para la postulación de convocatorias de cooperación internacional articulados con el Plan Nacional y Departamental de Desarrollo. No obstante, la ausencia de un enfoque estratégico para gestionar recursos internos y externos limita la capacidad de ejecutar dichas iniciativas de manera efectiva. Este vacío dificulta la concertación y coordinación con actores clave a nivel regional, nacional e internacional, afectando la concreción de proyectos estratégicos.

De acuerdo con el Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación (MinCiencias), el direccionamiento estratégico “es un modelo e instrumento metodológico por medio del cual se definen insumos básicos para la planeación estratégica de la entidad”. Esta herramienta permite establecer políticas, estrategias, objetivos y acciones que no solo fortalecen la cultura de la innovación, sino que también mejoran la sostenibilidad y competitividad institucional; por tanto su implementación en la Oficina de Cooperación Internacional representaría un avance significativo hacia una gestión más articulada, efectiva y con mayor alcance internacional.

## **1. Planteamiento del problema**

Durante los últimos años la cooperación internacional se ha consolidado como un mecanismo clave para impulsar el desarrollo territorial, facilitando el acceso a recursos técnicos, financieros y de conocimiento. En el caso de la Gobernación de Santander, la Oficina de Cooperación Internacional tiene el potencial de actuar como articuladora de estas oportunidades, en línea con las políticas públicas nacionales y el Plan Prospectivo Santander 2019-2030. Sin embargo, actualmente dicha oficina carece de un direccionamiento estratégico formal que oriente sus acciones, priorice áreas de intervención y articule eficientemente las capacidades internas de las secretarías de la gobernación con las demandas del entorno global.

Esta ausencia de una estrategia estructurada limita significativamente la capacidad de gestionar recursos de cooperación, coordinar acciones con actores nacionales e internacionales y ejecutar proyectos de alto impacto territorial; de igual manera, dificulta la alineación institucional y la optimización de esfuerzos intersecretariales, lo que impide aprovechar plenamente las oportunidades de cooperación existentes.

Teniendo en cuenta este contexto, surge la necesidad de diseñar un direccionamiento estratégico que sirva como hoja de ruta para la gestión de cooperación internacional en el departamento. A partir de ello, se formula la siguiente pregunta de investigación: ¿Cómo diseñar un direccionamiento estratégico para la Oficina de Cooperación Internacional de la Gobernación de Santander, que permita alinear sus capacidades internas con los objetivos de cooperación internacional y los lineamientos del Plan Prospectivo Santander 2019-2030?

## **2. Objetivos:**

### **2.1 Objetivo General**

Diseñar un direccionamiento estratégico para la Oficina de Cooperación Internacional de la Gobernación de Santander, que alinee las capacidades internas de la gobernación con los objetivos de cooperación internacional, en concordancia con la agenda pública nacional, los acuerdos y relaciones internacionales establecidas, y los lineamientos estratégicos del Plan Prospectivo Santander 2019-2030.

### **2.2 Objetivos Específicos**

1. Identificar las tendencias temáticas en cooperación internacional descentralizada y planeación estratégica en gobiernos subnacionales mediante una revisión de literatura científica, informes institucionales y casos de estudio, con el fin de establecer los ejes conceptuales actuales, aplicables al direccionamiento estratégico de la Oficina de Cooperación Internacional de la Gobernación de Santander.
2. Diagnosticar las capacidades internas, recursos y necesidades de las secretarías de la Gobernación de Santander para generar un único archivo en el cual se evidencie donde se requiere una mayor inversión de recursos, mediante la aplicación de un análisis documental.
3. Identificar lineamientos, criterios y oportunidades de cooperación internacional a partir de referentes nacionales e internacionales, en aras de proponer una estructura válida y aplicable para el manejo de las distintas categorías de cooperación internacional.

### **3. Cuerpo del Trabajo**

#### **3.1 Marco de antecedentes**

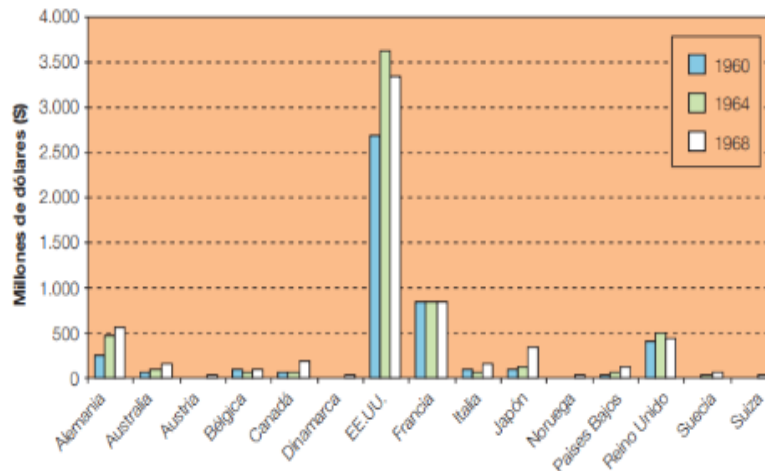
El origen de la cooperación internacional se remonta al periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial, cuando Europa estaba en la ruina tanto económica como socialmente. En respuesta, surgieron mecanismos de asistencia centrados principalmente en la ayuda humanitaria y el fomento al desarrollo. Desde la década de 1960 a la década de 1970, este tipo de cooperación se relaciona con el modelo de sustitución de importaciones, impulsando la inversión en bienes de capital y el desarrollo de las economías locales. Al mismo tiempo, la recuperación económica de los países occidentales también sentó las bases de la ayuda oficial al desarrollo (AOD), lo cual permitió la incorporación de nuevos donantes (Hegoa, 2000).

La OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) se consolida en Septiembre del año 1960 y durante su funcionamiento contaba con países industrializados no europeos. También con el impulso internacional francés surgió el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) convirtiéndose en la primera organización con fines de combate a la pobreza. CAD fue fundamental en la coordinación de recursos bilaterales y multilaterales a los países menos desarrollados promoviendo la AOD y sus estadísticas (Hegoa, 2000)

Como se puede observar en la Figura 1, el crecimiento de los flujos de ayuda oficial al desarrollo entre 1960 y 1968 refleja la consolidación de estos mecanismos, siendo Francia y Estados Unidos los principales países donantes del periodo (Hegoa, 2000, p. 32).

**Figura 1**

*Corriente neta de ayuda oficial para el desarrollo a países menos desarrollados y organismos multilaterales, 1960, 1964, 1968.*



*Nota.* Tomado de Hegoa (2000, p. 32). Fuente original: OCDE, CAD, Statistical Tables for the 1969 Annual Aid Review.

Al finalizar los setenta, se identificaron los efectos negativos del modelo de desarrollo basado únicamente en el crecimiento económico, como la desigualdad social. En consecuencia, la cooperación comenzó a enfocarse en garantizar el acceso a necesidades básicas como salud, educación, nutrición, agua potable y vivienda (Hegoa, 2000, p. 54)

Finalmente, en 2015, la ONU (Organización de las Naciones Unidas) adoptó los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) con el objetivo de erradicar la pobreza, preservar los recursos naturales y promover el bienestar de los ciudadanos globales. Estos objetivos indican las tendencias cambiantes de la cooperación internacional hacia ser más holística, integral, más fundamentada en el derecho internacional y más comprometida con los derechos humanos y la justicia social global (ONU, 2015).

### 3.2 Marco Teórico

Entender por qué una oficina de cooperación internacional necesita un direccionamiento estratégico no es una pregunta administrativa menor: es una pregunta sobre cómo los territorios se relacionan con el mundo y qué capacidades institucionales necesitan para hacerlo de forma efectiva. Este marco teórico recoge las discusiones que permiten responder esa pregunta, organizándose en torno a dos ejes: el rol creciente de los gobiernos subnacionales como actores de cooperación, y la función del enfoque estratégico como condición.

A medida que la cooperación internacional fue evolucionando hacia lógicas más descentralizadas, los gobiernos subnacionales dejaron de ser simples receptores de recursos para convertirse en interlocutores activos frente a la comunidad internacional. Jimenez . W. G. (2015). describe este proceso como internacionalización territorial: la capacidad de un territorio de articular actores internos y externos, alineando sus planes de desarrollo con agendas globales. Lo relevante de esta idea no es el concepto en sí, sino lo que implica en la práctica — que la internacionalización no ocurre sola: requiere que la institución encargada de gestionarla sepa qué tiene para ofrecer, con quién debe hablar y en qué términos.

Esa capacidad institucional no surge de forma espontánea. Requiere lo que Minciencias (2018) define como direccionamiento estratégico: el modelo metodológico mediante el cual una entidad establece sus políticas, objetivos y acciones orientadas a resultados. En el contexto de la cooperación, este enfoque deja de ser un instrumento burocrático para convertirse en una condición de posibilidad, porque los cooperantes internacionales no financian necesidades aisladas, financian instituciones que demuestran claridad en sus prioridades y rigor en la formulación de sus proyectos. Guerrero-Peña y Rojas-Villadiego (2019) identifican precisamente en esa coherencia entre lo que una entidad es, lo que hace y lo que comunica hacia el exterior, el impacto

organizacional más importante del direccionamiento estratégico. Sin ella, la gestión de cooperación se vuelve reactiva: se responde convocatoria por convocatoria, sin una hoja de ruta que oriente qué se busca ni con quién. Diseñar esa hoja de ruta para la Oficina de Cooperación Internacional de la Gobernación de Santander es, en esencia, el propósito central de esta investigación.

### **3.3 Marco conceptual**

El presente marco conceptual establece los términos y conceptos fundamentales que sustentan la investigación, permitiendo una comprensión clara y coherente de la investigación y el desarrollo del proyecto. A continuación, se definen los principales conceptos que guían este análisis:

#### ***3.3.1 Cooperación Internacional***

La cooperación internacional es “Conjunto de acciones y herramientas de carácter internacional orientadas a movilizar recursos e intercambiar experiencias para alcanzar metas comunes, con criterios de solidaridad, equidad, eficacia, sostenibilidad, corresponsabilidad e interés mutuo” Castro (2010) Partiendo de esto y desde el punto del desarrollo se entiende la cooperación internacional como un proceso de sinergia interinstitucional donde se atienden a las necesidades que son vistas y analizadas dentro de un territorio y a las cuales se quiere generar una solución facilitando la financiación de proyectos, transferencia de tecnología y el fortalecimiento institucional. En el caso de Santander, lo que se quiere es establecer alianzas y generar conocimiento de los distintos procesos de internacionalización para lograr así un desarrollo social y económico facilitando el acceso a recursos tanto nacionales como extranjeros acatando el plan de desarrollo nacional.

### ***3.3.2 Cooperación Internacional Centralizada***

La cooperación internacional centralizada corresponde a aquella gestionada desde el nivel nacional, en la cual los acuerdos, lineamientos y prioridades son definidos por el Gobierno Central, mientras que los gobiernos territoriales participan como beneficiarios o ejecutores de los proyectos, en coherencia con la política exterior y la agenda pública nacional. (APC-Colombia, 2025)

### ***3.3.3 Cooperación Internacional Descentralizada***

Es la modalidad en que los actores subnacionales — departamentos, municipios, regiones — se convierten en protagonistas directos de los procesos de cooperación, gestionando alianzas y convenios con entidades extranjeras sin que el nivel central sea el único intermediario. Este tipo de cooperación fortalece la gobernanza local y promueve el desarrollo territorial (Gutiérrez Ossa, 2011).

### ***3.3.4 Direccionamiento Estratégico***

De acuerdo con el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (2018) el direccionamiento estratégico es el proceso mediante el cual una organización define su misión, visión, objetivos y estrategias, con el fin de orientar sus acciones hacia el logro de resultados concretos. En el ámbito gubernamental, el direccionamiento estratégico es clave para planificar, ejecutar y evaluar políticas públicas y proyectos de cooperación.

### ***3.3.5 Internacionalización Territorial***

Hace referencia a la capacidad de un territorio de integrarse y relacionarse con el contexto internacional, mediante la atracción de inversiones, el establecimiento de redes de cooperación y la participación en proyectos globales. Este concepto se asocia con la proyección internacional de los gobiernos locales y su papel activo en la agenda global. (Jimenez, 2015)

### ***3.3.6 Gestión Pública Internacional***

La administración pública internacional puede entenderse como la aplicación de los principios de la gestión pública en escenarios de cooperación y relaciones internacionales, donde las entidades estatales articulan alianzas, coordinan proyectos de desarrollo y gestionan recursos de cooperación orientados al fortalecimiento institucional y al impacto social (APC-Colombia, 2025).

### ***3.3.7 Gobiernos Subnacionales***

“Gobierno subnacional, por definición es toda jurisdicción de gobierno por debajo del nivel nacional (o central) y abarca por lo tanto los subsectores de gobierno estatal y local”. (Fondo Monetario Internacional, 2001). Entonces dado esto se entiende que los gobiernos subnacionales incluyen los departamentos, municipios y distritos especiales, los cuales poseen autonomía política, fiscal y administrativa en el gobierno Colombiano. Según la OCDE (2024) “Los gobiernos subnacionales tienen un impacto social y económico significativo. En 2022, gestionaron el 40 % del gasto público total y el 58 % de la inversión pública total en los países de la OCDE. También son importantes empleadores públicos, representando más del 61 % del gasto total en personal público”.

### ***3.3.8 Política Pública***

“Está definida como las acciones gubernamentales con un fin específico que se dirigen a las mejoras sociales, económicas, políticas, entre otras. Por lo general están demandadas por la sociedad a través de diversos mecanismos de participación que los convierten en problemas públicos donde se sumergen una gran cantidad de actores de la sociedad” (Roth, 2002).

## **3.4 Marco Legal**

La cooperación internacional en Colombia se encuentra regulada por un conjunto de normas que se establecen dentro de un marco institucional y jurídico para la gestión de los recursos, proyectos y relaciones con entidades extranjeras y nacionales, lo cual permite la transparencia y el cumplimiento de los objetivos planteados.

- **República de Colombia, Constitución Política de 1991, preámbulo y artículos 9 y 226.** Constituye el fundamento jurídico de las relaciones internacionales del Estado. En su artículo 9, se establece que dichas relaciones se basan en la soberanía nacional, el respeto por la autodeterminación de los pueblos y la adopción de los principios del derecho internacional. Por su parte, el artículo 226 promueve la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ambientales bajo criterios de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional. Estos lineamientos permiten entender la cooperación internacional como una herramienta legítima para fortalecer el desarrollo territorial.

- **Decreto 603 de 2022: expedido el 25 de abril por el Gobierno Nacional de Colombia,** constituye el fundamento jurídico de las relaciones internacionales del Estado. En su artículo 9, se establece que dichas relaciones se basan en la soberanía nacional, el

respeto por la autodeterminación de los pueblos y la adopción de los principios del derecho internacional. Por su parte, el artículo 226 promueve la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ambientales bajo criterios de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional. Estos lineamientos permiten entender la cooperación internacional como una herramienta legítima para fortalecer el desarrollo territorial.

- **Decreto 4152 de 2011:** Por el cual se escinden unas funciones de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación internacional– Acción Social y se crea la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, APC– Colombia.

- **Resolución No. 231 del 21 de junio de 2022:** Publicada por APC-Colombia, marca las líneas y los procedimientos de identificación, diseño, aprobación y seguimiento de las iniciativas de cooperación internacional no reembolsable que impliquen recursos de fuentes externas en Colombia. También pretende asegurar que estas iniciativas sean coordinadas con las prioridades nacionales de desarrollo.

#### **4. Revisión de literatura**

Para identificar las tendencias investigativas y enfoques metodológicos de la cooperación internacional en gobiernos subnacionales, se realizó una revisión basada en literatura científica y documentos institucionales.

La búsqueda se realizó en la base de datos Scopus debido a su cobertura multidisciplinaria y reconocimiento académico; la estrategia de búsqueda se estructuró mediante ecuaciones de

búsqueda orientadas específicamente a cooperación internacional descentralizada, gobiernos subnacionales, direccionamiento estratégico e internacionalización territorial.

#### 4.1 Ecuaciones de búsqueda

Las ecuaciones de búsqueda utilizadas fueron:

*Fórmula 1: Cooperación internacional*

("international cooperation" OR "decentralized cooperation" OR "international development cooperation") AND ("subnational governments" OR "local governments" OR "regional governments" OR municipalities)

*Fórmula 2: Planeación estratégica*

("strategic planning" OR "strategic management" OR "territorial internationalization") AND ("public administration" OR "subnational governance" OR "local development")

Los criterios de búsqueda contemplaron publicaciones entre 2014 y 2025, artículos en inglés y español, y documentos relacionados con administración pública, desarrollo regional, gobernanza y cooperación internacional.

Posteriormente, los registros fueron exportados en formato CSV (véase anexo 1) y procesados mediante el software VOSviewer, herramienta utilizada para analizar redes de coocurrencia de palabras clave y tendencias temáticas.





tendencia, resulta importante para la Gobernación de Santander ya que la Oficina de Cooperación Internacional se puede posicionar como una herramienta que articule las prioridades del territorio y las agendas globales de desarrollo sostenible.

Adicionalmente entre las figuras 2 y 3 otro de los clústeres relevantes agrupa conceptos relacionados con "public administration", "decision making", "corporate social responsibility", "knowledge management" y "artificial intelligence"; este grupo de palabras clave indica un interés por el fortalecimiento institucional de las entidades públicas y la incorporación de herramientas para mejorar la toma de decisiones y la cooperación internacional.

Con esto, este análisis de literatura destaca la importancia de estructurar un direccionamiento estratégico para la Oficina de Cooperación Internacional de Santander, incluyendo métodos como la gestión del conocimiento y el diseño de proyectos en consonancia con las normativas internacionales y las demandas locales.

## **5. Diagnóstico Inicial**

### **5.1 Contexto**

El Departamento de Santander se localiza en el nororiente de Colombia y tiene como capital a la ciudad de Bucaramanga. Cuenta con una extensión aproximada de 30.537 km<sup>2</sup> y limita principalmente al occidente con el río Magdalena, mientras que su territorio está influenciado por la Cordillera Oriental de los Andes, lo que da lugar a una marcada diversidad climática y ambiental. En el departamento se encuentran ecosistemas estratégicos como páramos y zonas de montaña,

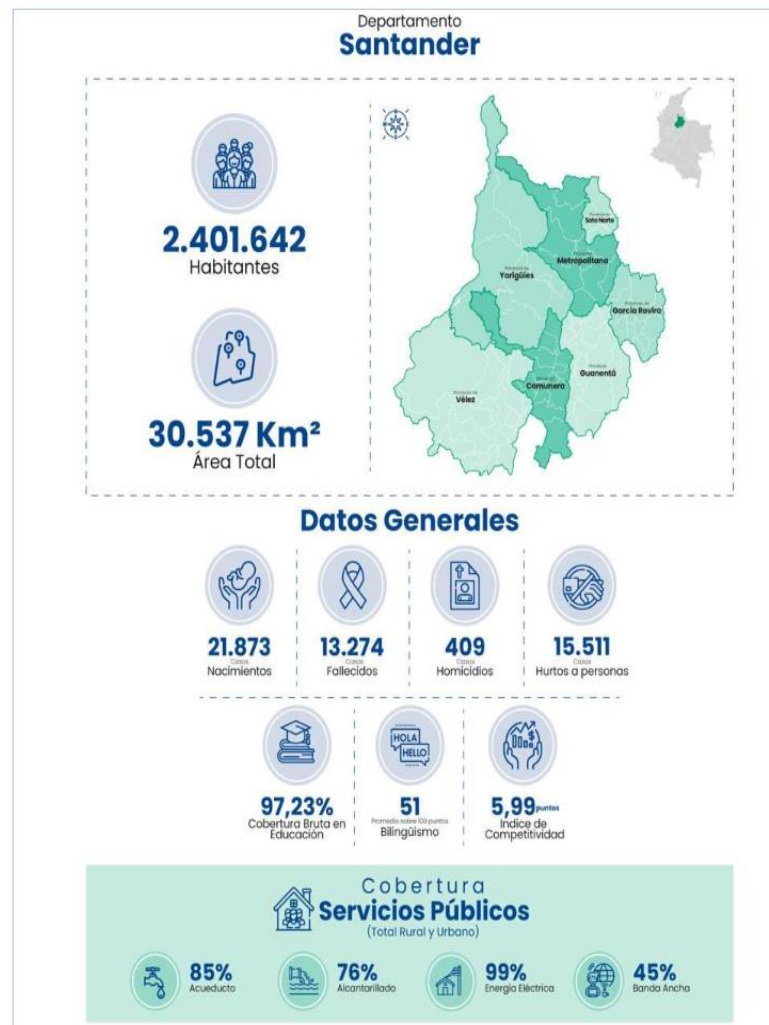
fundamentales para la regulación hídrica y ambiental de la región. (Gobernación de Santander, 2024; IGAC, 2023).

Desde el punto de vista administrativo, Santander está conformado por siete provincias que agrupan 87 municipios, lo que le otorga una estructura territorial heterogénea y con distintos niveles de desarrollo económico y social.

Según la cámara de comercio de Bucaramanga (2025) En términos económicos, el departamento presenta una estructura productiva diversificada. Se destacan actividades agrícolas como la producción de café y cacao siendo este último el departamento con mayor superficie sembrada de cacao, además sus exportaciones no minero-energéticas en 2025 alcanzaron los USD 464,9 millones, con un crecimiento superior al 40,4% frente al año anterior, lideradas por productos como cacao, café, carne bovina y animales vivos. También se cuenta con una importante participación de la industria manufacturera, especialmente en sectores como el calzado, y la actividad petrolera, concentrada principalmente en la zona de Barrancabermeja, la cual constituye un eje relevante para el crecimiento económico regional. (Cámara de Comercio de Bucaramanga, 2026)

Figura 4

*Indicadores generales del departamento de Santander: población, área, servicios públicos y datos demográficos*



*Nota.* Tomado de Plan de desarrollo de Santander 2024–2027: Es tiempo de Santander (pág. 26).

Un ente primordial del departamento es la Gobernación de Santander la cual según su misión es “un organismo de dirección, planificación y promoción del desarrollo económico, social y ambiental, que cumple funciones de intermediación y coordinación entre el Gobierno Nacional y los municipios de Santander, así como de apoyo, complementariedad y subsidiariedad a la gestión local” (Gobernación de Santander, s.f.). La estructura organizativa de la gobernación se distribuye en diversas secretarías las cuales son un total de 16, oficinas que es un total de 7 y 2 direcciones,

cada una con responsabilidades y actividades específicas que de manera holística promueven el cumplimiento de la misión de la gobernación. Dentro de ellas y para nuestros fines se hablará de la Secretaría de Competitividad y Productividad que es fundamental para la formulación del Plan de Desarrollo Departamental, la planificación estratégica, la gestión de la inversión pública y la oficina de cooperación internacional que tiene por objetivo gestionar, orientar y coordinar técnicamente la cooperación internacional técnica financiera no reembolsable que reciba el departamento de Santander. Así como orientar el diligenciamiento de los formatos requeridos para la postulación de convocatorias de cooperación internacional articulados con el Plan Nacional y Departamental de Desarrollo.

En ese sentido la Oficina de Cooperación Internacional es una herramienta valiosa para complementar el cumplimiento del plan de desarrollo ya que por medio de esta se puede fortalecer las capacidades de la gobernación en la gestión de la cooperación, fomenta la cooperación descentralizada, gestiona y ayuda con los proyectos enfocados en la búsqueda de distintos recursos y ofrecimiento de servicios para la cooperación y demás labores que la oficina brinda.

## **5.2 Análisis de capacidades internas**

Para el análisis de las secretarías y oficinas de la Gobernación de Santander, la información fue suministrada directamente por la entidad a través de hojas de cálculo individuales previamente diligenciadas por cada dependencia, las cuales describen cualitativamente el estado de los factores internos y externos evaluados (véase Anexo 2).

A partir de la información cualitativa contenida en cada hoja, se construyó una matriz consolidada de carácter cuantitativo con el fin de facilitar el procesamiento, la comparación y el

análisis de los datos recopilados. Para ello, se asignó una puntuación numérica a cada factor evaluado, siguiendo una escala de criticidad de tres niveles: **1 (criticidad baja)**, **2 (criticidad media)** y **3 (criticidad alta - factor crítico)**. La asignación del puntaje se realizó con base en el contenido descriptivo de cada hoja, de manera que entre más deficiente o limitada fuera la condición descrita, mayor era el valor asignado. Por ejemplo, si una dependencia indicaba no contar con equipos de cómputo eficientes y/o una herramienta útil para su operación, se le asignaba una puntuación de 3. El puntaje final de cada secretaría u oficina corresponde a la suma total de los valores asignados en todos los factores evaluados.

Esta matriz consolidada fue socializada y aprobada por la tutora del proyecto, garantizando así la validez y pertinencia del instrumento de análisis utilizado. La matriz completa se encuentra consignada en el Anexo 3. Consolidado de capacidades internas y externas de la Gobernación de Santander, y sirvió como base para la identificación de fortalezas, debilidades y necesidades prioritarias de intervención institucional.

En esta matriz se evaluaron los siguientes criterios en todas las oficinas y secretarías:

### **Factores internos**

- Financieros
- Personal (talento humano)
- Procesos
- Tecnología
- Estratégicos
- Comunicación interna

### **Factores externos**

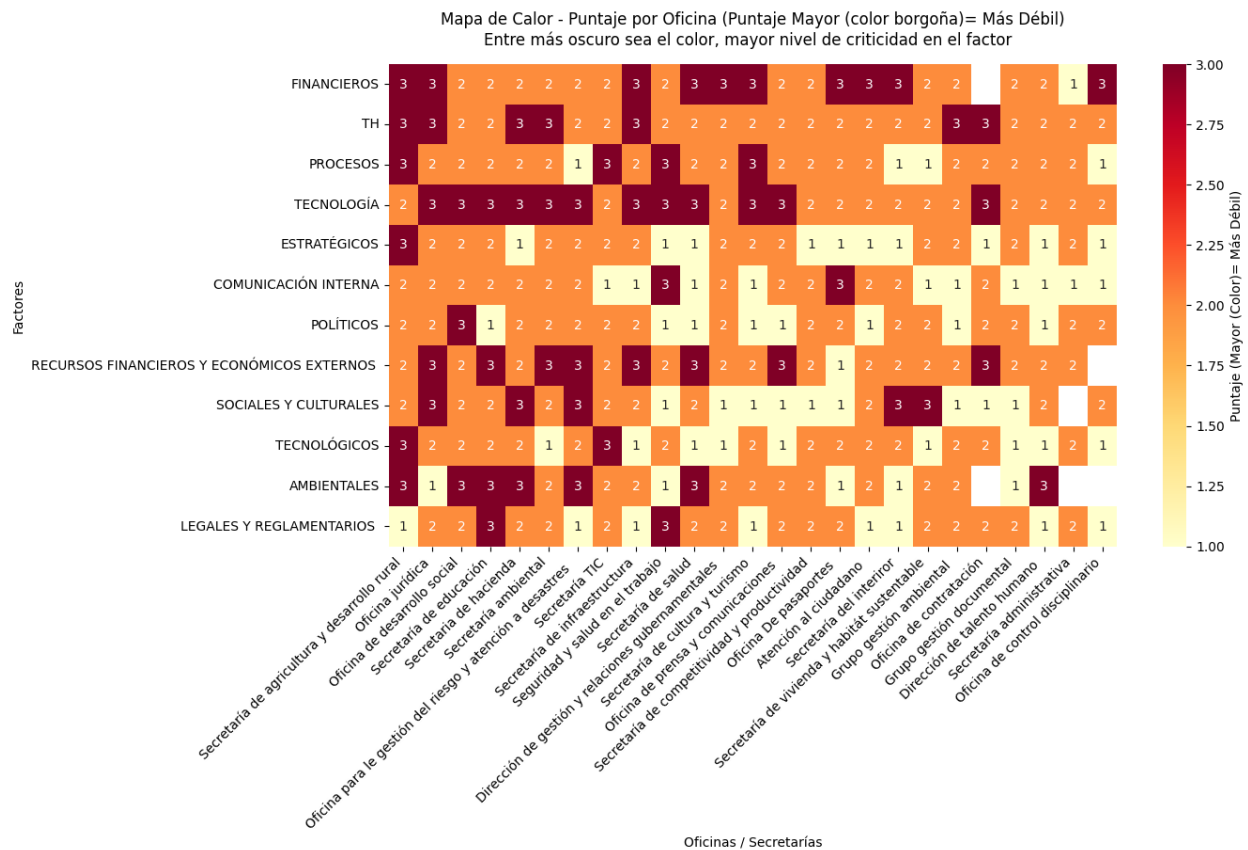
- Políticos
- Económicos y financieros
- Sociales y culturales
- Tecnológicos
- Ambientales
- Legales y reglamentarios

Con el fin de analizar la información recopilada y determinar en qué áreas se requiere con mayor urgencia la inversión, se desarrolló un código de programación en Python (véase Anexo 4), el cual cumplió dos funciones principales: en primer lugar, organizó y depuró la información de la matriz consolidada, eliminando los datos no existentes (NE) por carecer de información suficiente, los cuales quedaron identificados como datos no evaluados; en segundo lugar, a partir de los datos depurados, se programó la elaboración del mapa de calor presentado en la Figura 5.

Este instrumento gráfico permite visualizar de forma matricial y comparativa el nivel de criticidad de cada secretaría u oficina frente a los factores evaluados, facilitando la identificación técnica de las áreas con mayores debilidades estructurales y orientando la priorización de recursos y los esfuerzos de fortalecimiento institucional. La escala de color permite una lectura visual inmediata: los tonos más oscuros representan mayores debilidades, mientras que los más claros indican aspectos fortalecidos o con menor necesidad de intervención.

**Figura 5**

*Mapa de calor análisis de capacidad*



Nota. Elaboración propia.

Al analizar el mapa de calor verticalmente (por columnas), se identifican las oficinas con mayor concentración de factores críticos (puntaje 3): la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, la Oficina Jurídica y la Oficina de desarrollo social, presentan debilidades sistémicas en múltiples factores. En términos horizontales (por filas), los factores más críticos a nivel institucional son los financieros, tecnológicos y de talento humano, evidenciando la necesidad de estrategias de mejora transversales en el conjunto de la Gobernación. Las secretarías y oficinas identificadas en este análisis constituyen los **stakeholders internos** de la Oficina de Cooperación Internacional, es

decir, los actores cuya articulación es condición necesaria para la gestión efectiva de cualquier iniciativa de cooperación (Freeman, 1984).

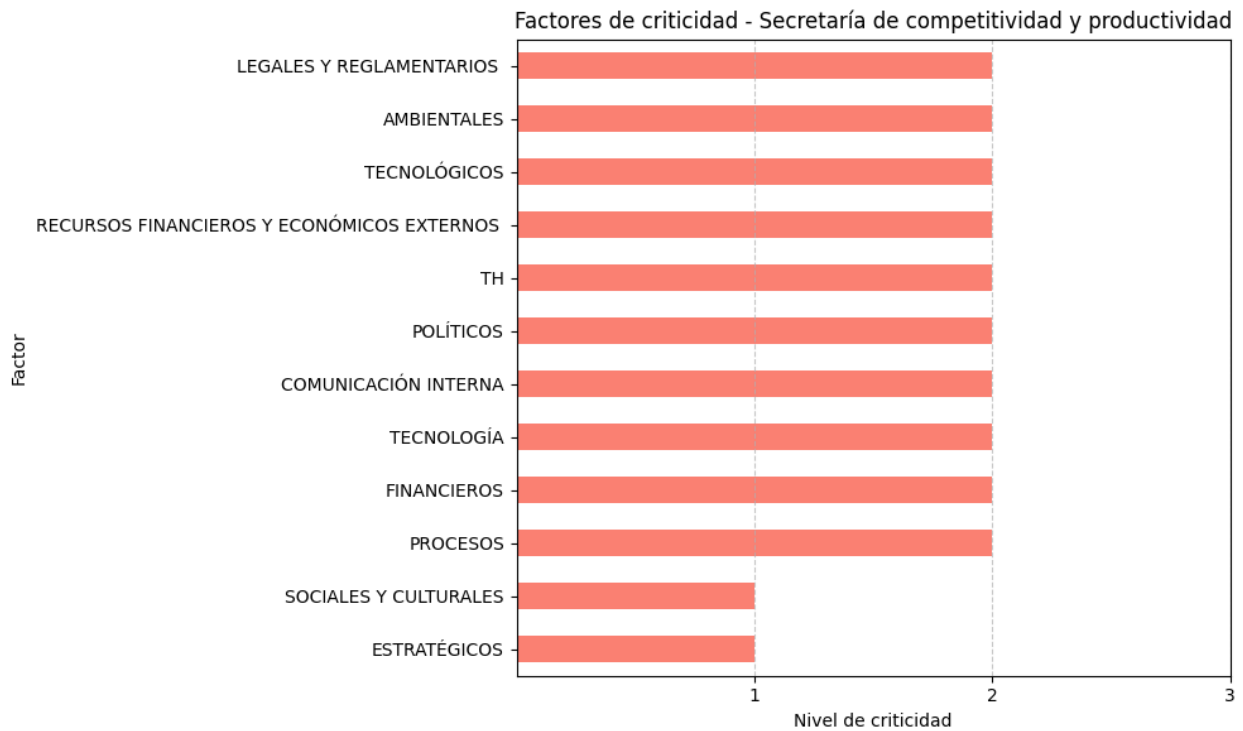
Inicialmente, el diagnóstico contempló el análisis de las 17 secretarías y oficinas de la Gobernación de Santander; sin embargo, considerando el alcance del presente trabajo y la relación directa de la OCI, se descartó continuar con un análisis general de todas las dependencias y se optó por focalizar el estudio únicamente en la Secretaría de Competitividad y Productividad. Esta decisión permitió desarrollar un análisis más detallado y pertinente sobre los factores estratégicos y operativos que inciden directamente en la gestión de cooperación internacional.

La Secretaría de Competitividad y Productividad, dependencia a la que pertenece la Oficina de Cooperación Internacional de Santander —objeto de estudio del presente trabajo—, presenta un perfil institucional relativamente favorable en comparación con el resto de las dependencias evaluadas. Sus puntajes oscilan entre 1 y 2 en todos los factores, sin registrar ninguna debilidad crítica (puntaje 3), lo que indica una capacidad institucional media con áreas de oportunidad de mejora. Este resultado justifica enfocar el modelo de direccionamiento estratégico propuesto en fortalecer precisamente esas capacidades intermedias, con el fin de potenciar la gestión de cooperación internacional desde una base institucional con condiciones favorables para su desarrollo.

Para visualizar los factores críticos de la Secretaría de Competitividad y Productividad, se elaboró la Figura 6, la cual presenta el nivel de criticidad por factor evaluado en dicha dependencia. Como se observa, la mayoría de los factores registran un puntaje de 2, correspondiente a una criticidad media, lo que indica áreas con oportunidades de mejora que no representan una debilidad estructural grave.

**Figura 6**

*Nivel de criticidad por factor evaluado en la Secretaría de Competitividad y Productividad*



*Nota.* Elaboración propia

De acuerdo con el análisis realizado a la Secretaría de Competitividad y Productividad, el presente trabajo se enfoca en los factores estratégicos y de procesos, los cuales se alinean con los objetivos del mismo. En cuanto al factor estratégico, se desarrollará el modelo de direccionamiento estratégico con misión, visión, objetivos y estrategias para la Oficina de Cooperación Internacional. En cuanto al factor de procesos, se propondrá una estructura mínima de proyectos que estandariza los requisitos y componentes que deben cumplir las iniciativas presentadas ante la oficina, con el fin de mejorar su operatividad y aumentar las posibilidades de acceso a convocatorias de cooperación internacional.

## **6. Diseño del direccionamiento estratégico**

### **6.1 Propuesta del modelo de direccionamiento estratégico**

El modelo que se propone a continuación busca dar solución a las brechas que fueron identificadas en el estudio de las capacidades internas, especialmente en lo que respecta a procesos, tecnología, talento humano, articulación intersecretarial y recursos financieros; por otra parte, este direccionamiento tiene en cuenta las normativas vigentes y con las prioridades definidas por el Plan Prospectivo Santander 2019-2030, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el Plan de Desarrollo Departamental 2024-2027.

#### ***6.1.1 Misión***

Gestionar, orientar y coordinar técnicamente la cooperación internacional no reembolsable del departamento de Santander, optimizando la formulación y postulación de proyectos mediante una gestión operacional estructurada que incremente la tasa de aprobación ante cooperantes internacionales.

#### ***6.1.2 Visión***

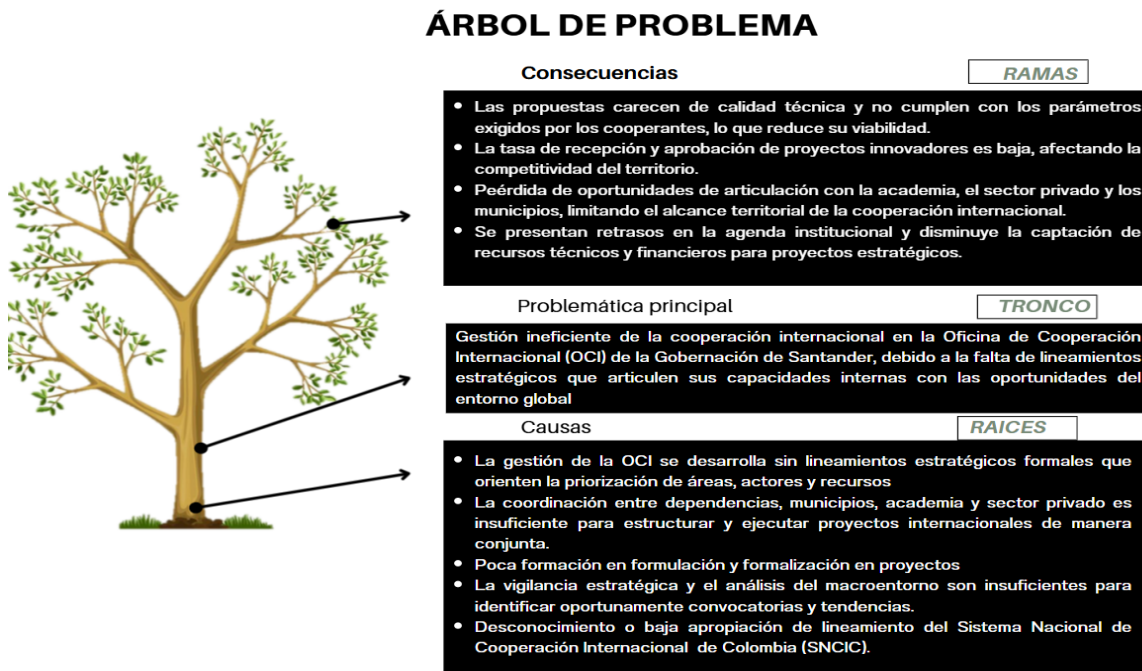
En 2030, la Oficina de Cooperación Internacional contará con un modelo de gestión estructurado que le permita identificar, formular y postular proyectos de alto impacto, consolidándose como el enlace estratégico entre Santander y la comunidad internacional.

### 6.1.3 Árbol de problema

Con el fin de estructurar la situación problemática identificada y definir el propósito del presente trabajo, se elaboraron dos herramientas metodológicas complementarias: el árbol de problemas (Figura 7) y el árbol de objetivos (Figura 8). El primero permite visualizar de manera organizada las causas que originan la gestión ineficiente de la cooperación internacional en la OCI y las consecuencias que esta situación genera sobre la operatividad institucional y el desarrollo territorial del departamento. El segundo transforma cada elemento del árbol de problemas en su contraparte positiva, definiendo así el objetivo principal del trabajo, los medios necesarios para alcanzarlo y los fines esperados una vez implementado el direccionamiento estratégico propuesto.

Figura 7

Árbol de problema

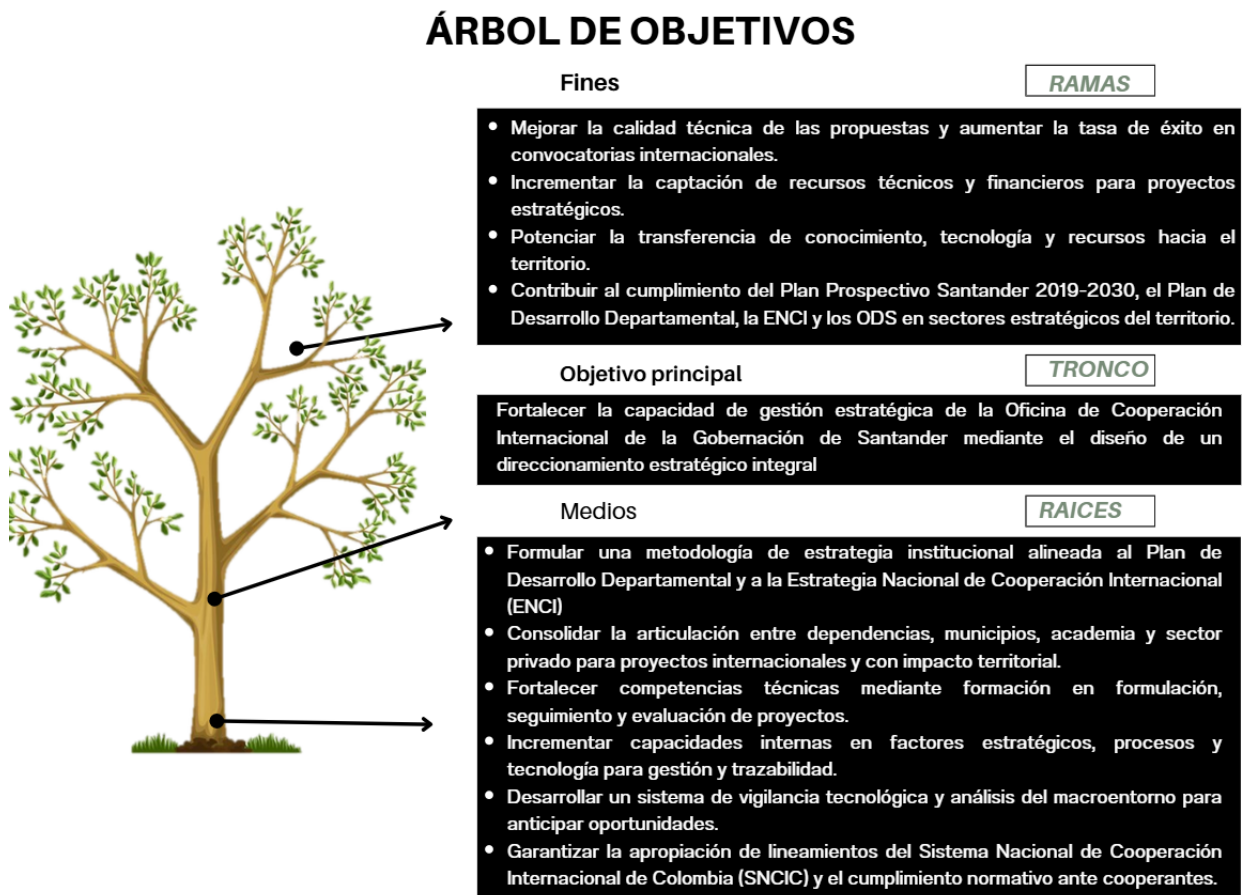


Nota. Elaboración propia

### 6.1.4 Árbol de objetivos

Figura 8

Árbol de objetivos



Nota. Elaboración propia

### 6.1.5 Objetivos estratégicos

Estos objetivos se originan del examen de las capacidades internas, así como del árbol de objetivos y del árbol de problemas, al mismo tiempo concuerdan con la misión y visión de la Oficina de Cooperación Internacional; esto con el objetivo de cerrar las brechas detectadas

anteriormente, estos objetivos emplean un enfoque basado en la innovación, la toma de decisiones informada y los resultados.

**6.1.5.1 Objetivo general.** Diseñar un direccionamiento estratégico integral para la Oficina de Cooperación Internacional de la Gobernación de Santander, el cual fortalezca su capacidad institucional, mejore la calidad de la gestión de proyectos y asegure la alineación con el Plan de Desarrollo Departamental y la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional.

#### **6.1.5.2 Objetivos específicos.**

- Diseñar mecanismos de fortalecimiento de capacidades institucionales, que incluyan procesos y herramientas, para mejorar la formulación, gestión y trazabilidad de los proyectos de cooperación internacional.
- Proponer un sistema de vigilancia estratégica y aseguramiento normativo, que permita anticipar oportunidades de cooperación, garantizar la apropiación y el cumplimiento de los requisitos exigidos por los cooperantes.
- Fortalecer los factores estratégicos y de procesos de la Secretaría de Competitividad y Productividad, mediante la articulación con la academia y el sector privado, con el fin de mejorar la estructuración y ejecución de iniciativas de cooperación internacional alineadas con las necesidades estratégicas del departamento de Santander.

## **6.2 Eje estratégico**

### **6.2.1 Enfoque de pensamiento de diseño**

"¿Qué es el pensamiento de diseño? Significa dar un paso atrás del problema inmediato y

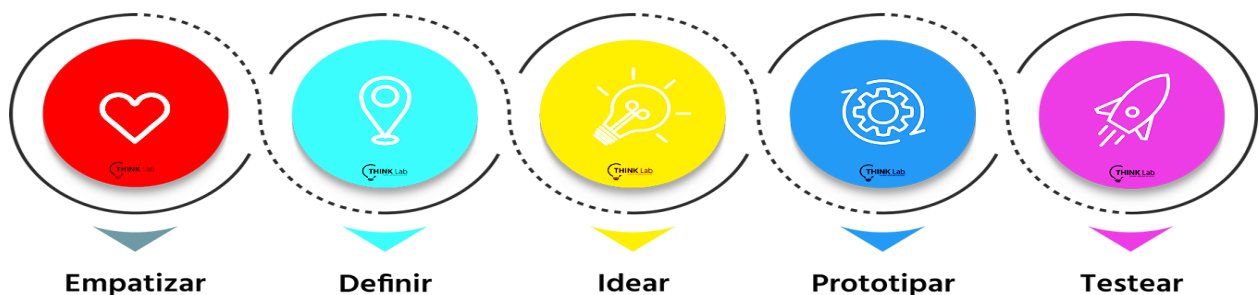
mirar de manera más amplia. Requiere pensamiento sistémico: darse cuenta de que cualquier problema es parte de un todo más grande, y que la solución probablemente requerirá comprender todo el sistema" (Norman, s. f.).

El eje estratégico del presente direccionamiento se estructura en torno al enfoque de pensamiento de diseño (Design Thinking), el cual actúa como motor de transformación de la gestión de la cooperación internacional en la OCI, apoyándose en las capacidades institucionales, los procesos internos y los recursos disponibles como elementos habilitadores. A través de las etapas del modelo, es posible comprender las necesidades reales de la oficina, identificar las brechas en su gestión actual y construir soluciones estratégicas adaptadas a su contexto institucional. Con base en ello, se recomienda a la Gobernación de Santander adoptar esta metodología de manera continua en los procesos de formulación y actualización de sus estrategias de cooperación internacional, dado que su enfoque sistémico y centrado en el usuario permite responder de manera más efectiva a las demandas cambiantes del entorno global.

Esta metodología está compuesta por 5 fases las cuales se pueden evidenciar en la Figura 9 y serán explicadas en el desarrollo del diseño.

**Figura 9**

*Fases del Design thinking*



*Nota.* Tomado de Proceso design thinking, por Think Lab, 2020.

En el sector público, el Design Thinking se emplea como herramienta complementaria a los procesos tradicionales de planeación, facilitando la identificación de dificultades operativas, necesidades internas y oportunidades de mejora a partir del análisis de la dinámica organizacional y la participación de los funcionarios. Para la OCI de la Gobernación de Santander, esta metodología sirve como apoyo para el diseño del direccionamiento estratégico, permitiendo analizar los proyectos desarrollados, identificar las necesidades de los cooperantes y reconocer factores diferenciadores del departamento —como sostenibilidad, innovación y calidad— que pueden ser ofertados en convocatorias. Asimismo, facilita el análisis de experiencias previas exitosas con el fin de replicar sus características en futuros proyectos y aumentar la probabilidad de éxito.

#### **6.2.1.1 Estructuración del design thinking.**

**6.2.1.1.1 Empatía.** La empatía es la primera etapa del Design Thinking y se refiere al proceso a través del cual se comprenden el contexto, las expectativas y las necesidades de los participantes que intervienen en una problemática. De acuerdo con Norman (s.f.), este método implica contemplar el problema desde un punto de vista amplio, reconociendo que cualquier reto es parte de un sistema más grande y que para proponer soluciones adecuadas se requiere una comprensión total del mismo. En el contexto de la cooperación internacional, el "usuario" al que se debe empatizar no es un ciudadano individual, sino el cooperante internacional: ya sea un gobierno, una institución multilateral o una entidad financiera que destina recursos a una región.

En el marco del presente trabajo, esta fase contribuye a resolver una de las causas raíz identificadas en el árbol de problemas: el desconocimiento de los lineamientos de los cooperantes, que históricamente ha derivado en propuestas con baja tasa de aprobación. En este sentido, la empatía actúa como el puente que transforma las necesidades territoriales de Santander en una

narrativa de valor compartido —escenario Gana-Gana— donde el proyecto departamental se convierte en el vehículo técnico a través del cual el aliado internacional materializa sus propios objetivos.

Con el fin de operacionalizar la fase de empatía, se estructuró un proceso de análisis en dos niveles que permitió comprender en profundidad las expectativas y necesidades de los cooperantes estratégicos para así hacer selección de los cooperantes estratégicos:

**Análisis documental de cooperación:** Se realizó una revisión de las fichas técnicas de cooperantes disponibles en los repositorios de la APC-Colombia, así como del Manual de Acceso a la Cooperación Internacional (Confecámaras & APC-Colombia, 2024). Este proceso permitió extraer información sobre las líneas de inversión, presupuestos asignados, áreas de interés geográfico y requisitos exigidos por los principales cooperantes identificados para el departamento, con lo cual se evidencia dentro de la fase cuáles son los factores que los países quieren trabajar.

**Correlación de vocación territorial:** Posteriormente, utilizando información económica del DANE e informes de competitividad de Prosantander, se identificaron sectores estratégicos y capacidades relevantes del departamento, particularmente en áreas asociadas a agroindustria, desarrollo rural, sostenibilidad, fortalecimiento institucional y modernización productiva.

A partir del cruce entre las prioridades temáticas de los cooperantes y las capacidades territoriales identificadas en Santander, se priorizaron seis cooperantes estratégicos cuyos enfoques

presentaban mayores posibilidades de articulación con las necesidades y sectores relevantes del departamento.

La selección se realizó considerando dos criterios principales: (A) disponibilidad de información oficial y trazable en los repositorios de APC-Colombia; (B) alineación entre las líneas de cooperación del actor y sectores estratégicos del departamento.

Los cooperantes presentados en la Tabla 2 fueron seleccionados a partir de la revisión de información disponible en los repositorios de APC-Colombia y priorizados según su cumplimiento con los criterios anteriormente establecidos. La selección se enfocó en aquellos actores cuyas líneas de cooperación presentan mayor afinidad con las capacidades, sectores estratégicos y necesidades identificadas en Santander, así como con el tipo de iniciativas que el departamento puede estructurar y ofrecer dentro de escenarios de cooperación internacional. De esta manera, la caracterización busca identificar actores con mayores posibilidades de articulación y generación de alianzas estratégicas para el territorio.

**Tabla 1**

*Comparativo Gana-Gana Stakeholders externos*

| <b>Actor<br/>(Cooperante )</b> | <b>Interés<br/>central<br/>del<br/>cooperante</b>       | <b>Propuesta de<br/>valor de Santander</b>               | <b>Escenario<br/>Gana</b>               | <b>Gana-</b>          | <b>ODS<br/>relacionados</b>         |
|--------------------------------|---|--|---|-----------------------|-------------------------------------|
|                                | Demostrar resultados en construcción de paz, desarrollo | Municipios rurales con conflicto histórico agroindustria | Alemania proyectos + desarrollo enfoque | financia de rural con | ODS 2 (Hambre Cero), ODS 13 (Acción |

**Alemania** rural sostenible consolidada (cacao, agroambiental en por el Clima),  
 (GIZ / KFW) y gobernanza café) + ecosistemas Santander, territorio ODS 16 (Paz,  
 ambiental en estratégicos ya incluido en su lista Justicia e  
 territorios (páramos, de priorización, Instituciones  
 colombianos Yarigués). cumpliendo sus Sólidas), ODS  
 priorizados. indicadores de paz y 15 (Vida de  
 sostenibilidad. Ecosistemas  
 Terrestres).

**Estados** Financiar Ganadería bovina USAID fortalece ODS 1 (Fin  
**Unidos** cadenas de con exportaciones cadenas productivas de la  
 (USAID) valor agrícolas verificadas de ganaderas e Pobreza),  
 rurales e animales vivos y industriales de ODS 8  
 instituciones carne · industria de Santander en zonas (Trabajo  
 democráticas calzado, cuero y rurales, impulsando el Decente y  
 en zonas con marroquinería con crecimiento Crecimiento  
 presencia presencia económico inclusivo y Económico),  
 histórica de exportadora · la formalización de ODS 16 (Paz,  
 conflicto. comunidades rurales pequeños productores Justicia e  
 campesinas en y Mipymes del sector Instituciones  
 municipios del sur y cuero y calzado. Sólidas), ODS  
 oriente del 2 (Hambre  
 departamento. Cero).

|                                    |   |   |  |   |
|------------------------------------|---|---|--|---|
| <b>Corea del Sur</b> (KOICA / KSP) | Transferir conocimiento y modernizar instituciones públicas en territorios donde ya tiene presencia priorizada. | Comunidades campesinas productoras de cacao, café y palma + zona petrolera de Barrancabermeja elegible para el Fondo CSR del sector extractivo + industria manufacturera diversificada (textiles, calzado, cuero, alimentos y bebidas) + necesidad en población joven en educación. | Corea transfiere tecnología y ofrece becas a funcionarios y técnicos de Santander-Bucaramanga, territorio explícitamente priorizado, cumpliendo sus metas de desarrollo del sector privado y administración pública. | ODS 4 (Educación de Calidad), ODS 8 (Trabajo Decente y Crecimiento Económico), ODS 9 (Industria, Innovación e Infraestructura), ODS 17 (Alianzas para los Objetivos). |
|------------------------------------|---|---|--|---|

|               |             |                                     |               |
|---------------|-------------|-------------------------------------|---------------|
| <b>Países</b> | Comunidades | Países Bajos fortalece la cadena de | ODS 2 (Hambre |
|---------------|-------------|-------------------------------------|---------------|

**Bajos** (RVO / Embajada) Desarrollar cadenas de productoras de cacao, café, agroindustriales sostenibles y gestión hídrica bajo el modelo From Aid to Trade. ·Municipios con vocación agrícola diversificada en las siete provincias del departamento. valor de cacao y café de Santander bajo su modelo comercial y sostenible, abriendo mercados europeos mientras cumple sus metas de seguridad alimentaria global. ·Municipios con vocación agrícola diversificada en las siete provincias del departamento. (Agua Limpia y Saneamiento), ODS 12 (Producción y Consumo Responsables), ODS 17 (Alianzas para los Objetivos).

**Japón** (JICA) Fortalecer capacidades educativas y técnicas en instituciones públicas, con transferencia de tecnología hacia sectores Santander como primer productor nacional de cacao + cuencas hídricas estratégicas (río Sogamoso) + sector cafetero tecnificado con vocación exportadora. JICA replicó en Santander su modelo de mejora de calidad agrícola —ya probado con Fedearroz y el sector cafetero— a través del SENA, fortaleciendo la ODS 2 (Hambre Cero), ODS 4 (Educación de Calidad), ODS 9 (Industria, Innovación e Infraestructur



Dado esto se encuentra como hallazgo que Santander cuenta con una estructura productiva amplia y diferenciada que incluye agroindustria, ganadería, industria manufacturera, sector petroquímico y capacidad educativa de alto nivel, que le permite responder de manera coherente a las líneas prioritarias de múltiples cooperantes simultáneamente. Esta diversificación territorial es precisamente la que sustenta la viabilidad del portafolio de cooperación propuesto y la que diferencia a Santander de otros departamentos en la gestión de recursos internacionales.

De manera particular, se identificaron dos hallazgos de alto valor estratégico para la Oficina de Cooperación Internacional. En primer lugar, Alemania y Corea del Sur tienen a Santander o al área metropolitana de Bucaramanga explícitamente nombrados en sus territorios priorizados de cooperación, lo que representa una ventaja competitiva inmediata que la OCI debe capitalizar mediante la formulación proactiva de proyectos alineados con sus líneas prioritarias. En segundo lugar, la totalidad de los seis cooperantes analizados tienen al menos una línea de inversión que coincide directamente con un sector productivo, social o ambiental verificado del departamento, lo que confirma que el escenario de valor compartido no es una construcción teórica sino una realidad estratégica sustentada en datos

**6.2.1.1.2 Definición.** La fase de definición dentro del enfoque de Design Thinking tiene como propósito transformar los hallazgos obtenidos en la etapa anterior (empatía) en lineamientos estratégicos que orienten la formulación de soluciones. En el caso de la OCI, esta etapa se enfoca en establecer los criterios técnicos, normativos y metodológicos que deben guiar la estructuración de proyectos de cooperación internacional.

Para ello, se tomó como principales referentes institucionales a la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC-Colombia), la cual es la entidad encargada de gestionar, orientar y coordinar la cooperación internacional pública, privada, técnica y financiera no reembolsable que recibe y otorga el país, actuando además como interlocutor oficial entre las instituciones colombianas y la comunidad internacional, y al Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MinCiencias) que promueve la generación, apropiación y transferencia del conocimiento como eje fundamental para el desarrollo territorial..

Teniendo estos dos referentes en cuenta, se realizó inicialmente un análisis del programa “APC-Colombia Te Proyecta”, se identificó que los proyectos gestionados por la OCI deben responder a criterios mínimos de viabilidad que funcionan como filtros de calidad para aumentar sus posibilidades de aprobación. Estos criterios son:

- **Transferencia y Creación de Capacidades:** Los proyectos no deben limitarse a la recepción de recursos, sino garantizar la incorporación de nuevos conocimientos y el fortalecimiento institucional, asegurando la calificación del talento humano regional.
- **Complementariedad y Sostenibilidad:** La cooperación debe complementar los recursos técnicos y financieros del departamento, sin sustituir las obligaciones presupuestales ordinarias. Asimismo, se debe garantizar que los resultados obtenidos perduren en el tiempo tras la finalización del apoyo externo.
- **Aporte Técnico y Capacidad de Contraparte:** Se prioriza el intercambio de tecnologías y experiencias sobre la financiación de gastos de funcionamiento. Para ello, la Gobernación debe asegurar "homólogos" locales que absorban el conocimiento transferido.

- **Participación de los Beneficiarios:** Se define que la formulación debe ser participativa, vinculando activamente a las comunidades y sectores productivos de Santander para incidir positivamente en su realidad social.

Estos criterios de viabilidad constituyen el filtro estratégico para los proyectos presentados a la oficina, permitiendo pasar de la identificación de las categorías existentes dentro de la “APC - COLOMBIA TE PROYECTA” la cual se divide en 3 modalidades de cooperación que se describirán a continuación y en el mismo se plantea un modelo de estructura base para proyectos en general que pueden ser filtro para los proyectos presentados a la oficina.

#### **Categorías de proyectos en “APC COLOMBIA TE PROYECTA”:**

- **Premios:**

Para la modalidad de premios de la APC, la OCI actuaría como una unidad de acompañamiento técnico para apoyar a municipios, universidades y organizaciones sociales en la estructuración de postulaciones a premios internacionales relacionados con innovación pública, sostenibilidad, transparencia y desarrollo territorial. Dentro de los temas que se postulan normalmente en la categoría de premios son:

**Transparencia y Rendición de Cuentas:** Se centra en proyectos que emplean tecnología o la participación de los ciudadanos para prevenir la corrupción y posibilitar que los ciudadanos supervisen el uso de los recursos.

**Prestación de Servicios Inclusivos:** Se centra en proyectos que consiguen proporcionar servicios esenciales (educación, salud, agua) a comunidades de difícil acceso o que han sido segregadas históricamente.

**Transformación Digital y Gobierno E-E:** Identifica la aplicación de datos, inteligencia artificial o plataformas digitales para optimizar la comunicación entre el gobierno y los ciudadanos y facilitar los trámites.

**Género y Empoderamiento de la Mujer:** Enfocada en programas que fomentan el liderazgo de las mujeres, defienden sus derechos o disminuyen la brecha de desigualdad.

**Acción Climática y Sostenibilidad:** Premia proyectos territoriales que demuestran resultados medibles en mitigación del cambio climático, economía circular, agroindustria sostenible o protección de ecosistemas estratégicos.

**Resiliencia y Gestión del Riesgo:** Enfocada en la capacidad de una comunidad para sobreponerse a desastres naturales o crisis sociales mediante planes de prevención innovadores.

Dados los anteriores temas anteriormente descritos los cuales son los más comunes encontrar habilitados para este tipo de modalidad, se establece una base de estructuración de proyecto general para la misma:

**Tabla 2.**

*Estructuración general de premios en la APC*

| <b>Ítem</b> | <b>Componente base</b>  | <b>Explicación del componente</b>   |
|-------------|---|---|
| 1           | Título y categoría.   | Nombre técnico de la iniciativa y selección de la categoría oficial (ej. Innovación, Género, Clima).            |
| 2           | El "Antes" y el "Después": Descripción del problema vs. situación actual (con datos). | Descripción detallada de la problemática inicial (Línea Base) vs. los resultados actuales tras la intervención. |

---

|   |  |  |
|---|--|--|
|   |  | Explicación de las herramientas y  |
| 3 | Metodología de procesos disruptivos aplicados (ej: Innovación: Qué herramientas se usaron. | Design Thinking, metodologías ágiles, nuevas tecnologías).   |
| 4 | Matriz de Impacto.   | Tabla de indicadores de gestión y resultados (KPIs) alcanzados, con sus respectivas fuentes de verificación.   |
| 5 | Estrategia de transferencia y sostenibilidad.  | Listado de manuales, guías o protocolos diseñados para que el proyecto sea replicable en otros territorios u organizaciones.                                 |
| 6 | Fuentes de financiación: Cómo se garantiza que el proyecto siga vivo.                      | Financiación Descripción de los recursos (propios, privados o mixtos) que garantizan la continuidad operativa del proyecto con el cual se postuló al premio. |
| 7 | Articulación institucional y actores   | Personas, entidades, organismos los cuales van a estar involucrados y serán afectados directa o indirectamente por el proyecto propuesto.                    |

---

Se debe tener en cuenta que esta es una propuesta general y los ítems pueden variar dependiendo de cada oferente y categoría en la cual se esté postulando. Para esto se debe leer las condiciones generadas por el oferente y así generar un documento acorde y alineado.

- **Subvención de proyectos:**

La subvención de proyectos constituye una de las modalidades más relevantes para la cooperación internacional, ya que permite acceder a recursos financieros no reembolsables destinados a iniciativas de alto impacto social, económico y ambiental. El objetivo primordial de esta modalidad es el cierre de brechas de inequidad mediante la ejecución de proyectos alineados con la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional (ENCI), permitiendo que entes territoriales accedan a financiación externa sin comprometer su capacidad de endeudamiento. En este escenario, la OCI cumple un papel estratégico como unidad técnica encargada de vigilar convocatorias, apoyar la estructuración de proyectos bajo estándares internacionales y articular actores territoriales, transformando las necesidades regionales en portafolios de inversión técnica y socialmente viables para los donantes.

En esta modalidad de postulación en cooperación internacional en la APC se pueden postular proyectos referentes a varios temas entre ellos:

- Fortalecimiento de la Sociedad Civil: Iniciativas para mejorar la capacidad de organizaciones locales y ONGs.
- Agricultura Sostenible: Proyectos que promueven prácticas agrícolas amigables con el medio ambiente y que tengan componentes de innovación.
- Desarrollo Social y Comunitario: Proyectos que fomentan el cambio social, la educación, la atención a primera infancia y la construcción de paz.

- Lucha contra la violencia de género: Proyectos con enfoque en derechos humanos y equidad.
- Gestión Ambiental: Proyectos relacionados con sostenibilidad y recursos naturales.

Estos temas de postulación deben ser estructurados mediante unas pautas base para que se genere una alineación a la estructura de proyectos que pide la APC; para esto, se plantea una base de estructura general para postular proyectos de esta categoría a la APC, sin embargo, cada convocatoria deberá ser leída por el postulante y hacer revisión previa, pues dependiendo el tema muchos cooperantes piden requisitos específicos.

**Tabla 3.**

*Estructuración general de subvención de proyectos en la APC*

| <b>Ítem</b> | <b>Componente base</b>      | <b>Objetivo técnico</b>   |
|-------------|-----------------------------|---|
| 1           | Resumen                     | Presentar la tesis central del proyecto de forma clara y persuasiva.    |
| 2           | Justificación (Línea base)  | Soportar la necesidad con datos estadísticos reales del territorio.     |
| 3           | Alineación estratégica      | Asegurar que el proyecto sume a las metas del Plan de Desarrollo y ODS. |
| 4           | Marco Lógico                | Definir la coherencia entre actividades, indicadores y metas.           |
| 5           | Presupuesto y Contrapartida | Establecer la viabilidad financiera y el compromiso local.              |

---

|                |   |
|----------------|---|
| 6              | Garantizar que el impacto perdure tras el retiro del donante. |
| Sostenibilidad |   |

---

La implementación de la estructura base responde a la necesidad de mitigar la baja tasa de éxito en las postulaciones del departamento, derivada comúnmente de la falta de rigor técnico en la formulación inicial. Al adoptar estos componentes esenciales, la OCI establece un estándar de calidad mínimo que garantiza que toda iniciativa, hable el lenguaje técnico de los cooperantes internacionales y los marcos regulatorios de la APC Colombia.

Esta metodología permite que la OCI trascienda su labor de asesoría administrativa para convertirse en un centro de ingeniería de proyectos. Esta estructura también fortalecería el banco de proyectos de la OCI, pues proyectos con una estructura bien diseñada generará que cuando salgan convocatorias se deban hacer ajustes mínimos o ninguno dependiendo de la misma. Esto mejora la eficiencia del paso en los mismos.

- **Becas:**

Las becas son una parte clave de los programas de cooperación internacional ya que representan un instrumento a través del cual los países y organismos internacionales promueven el intercambio de conocimientos, capacidades humanas y desarrollo institucional; gracias a esto la transferencia de tecnología, buenas prácticas, y experiencias académicas de algunos países hacia otros se facilita, lo que, a la larga, ayuda a desarrollar a las personas, quienes posteriormente podrán aplicar sus conocimientos adquiridos en su entorno.

Teniendo esto en cuenta, en el caso de Colombia, el manejo de este tipo de oportunidades está en buena parte coordinado a través de la APC Colombia, específicamente, dichas oportunidades

están relacionadas con intereses estratégicos tanto del país oferente como de Colombia. En este sentido, las becas pueden considerarse una especie de puente que vincula lo local con lo global en términos de oportunidades.

Sin embargo, la disponibilidad de estas oportunidades se encuentra condicionada por una serie de requisitos cuyo objetivo es garantizar que los postulantes cuenten con las competencias apropiadas para aprovechar la experiencia formativa y, en última instancia, replicar y aplicar los conocimientos adquiridos. A continuación, se presentan los requisitos generales más comunes identificados en las convocatorias gestionadas por APC Colombia:

**Tabla 4.**

*Estructuración general de Becas en la APC*

| <b>Ítem</b> | <b>Categoría</b> | <b>Requisitos</b>   |
|-------------|------------------|---|
| 1           | Personales       | Ser ciudadano colombiano o de los países elegibles, cumplir con límites de edad (según convocatoria), contar con buena salud física y mental, no tener antecedentes penales.  |
| 2           | Académicos       | Tener título de bachiller o título universitario (pregrado) según corresponda a la convocatoria, cumplir con requisitos específicos del programa, en algunos casos no haber realizado estudios de posgrado previos. |

---

|   |                              |   |  |
|---|------------------------------|---|--|
| 3 | Laborales<br>Institucionales | e | Según convocatoria se debe presentar certificación laboral, carta de aval o recomendación institucional, compromiso de retorno al país, contar con experiencia laboral mínima (generalmente 1–2 años), en algunos casos estar vinculado al sector público. |
| 4 | Idioma                       |   | Acreditar nivel de inglés u otro idioma según el programa.   |
| 5 | Documentación                |   | Hoja de vida, pasaporte, certificados de antecedentes, certificado médico.   |
| 6 | Administrativos              |   | Completar postulación, cumplir fechas establecidas, registrar información en plataformas oficiales.  |

---

Al realizar un análisis de estos requisitos se encuentra que las becas están enfocadas a perfiles integrales, donde los beneficiarios no solo adquieren conocimientos, sino que también tienen la capacidad de transferirlos. Asimismo, la solicitud de documentos como la carta de motivación permite evaluar aspectos cualitativos del postulante, como su compromiso y sus objetivos profesionales.

En el caso concreto de la OCI, el análisis de los anteriores requisitos cobra especial relevancia, ya que la oficina tiene como objetivo fundamental gestionar, articular, y promover iniciativas de cooperación que puedan incidir positivamente en el desarrollo del departamento, dentro de este

escenario, las becas se pueden considerar como una herramienta estratégica que se puede poner en juego con el objetivo de reforzar las capacidades del capital humano del territorio, así como impulsar el desarrollo de los proyectos de desarrollo.

Teniendo en cuenta los anteriores requisitos posibilitan que se puedan diseñar estrategias que permitan el acompañamiento de posibles postulantes. Es decir, se pueden implementar iniciativas que promuevan programas de formación de idiomas, o que se puedan reforzar las competencias profesionales de los funcionarios públicos, e incluso que se puedan generar espacios de orientación relacionados con los procesos de postulación. De esta forma, se posibilita que se incrementen las posibilidades de éxito dentro de las convocatorias.

Una vez analizado la APC, se establece como segundo referente al Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (Minciencias), dada su relevancia en la formulación y ejecución de políticas orientadas al desarrollo científico, tecnológico e innovador del país, esta entidad a través de sus convocatorias, financia programas de formación de alto nivel, proyectos de investigación, desarrollo tecnológico e innovación, así como el fortalecimiento de capacidades institucionales en distintos sectores y regiones.

A diferencia de otros mecanismos de cooperación internacional como las becas tradicionales, Minciencias incluye programas como formación en maestrías y doctorados, fortalecimiento de centros de investigación, desarrollo de proyectos tecnológicos y apoyo a soluciones innovadoras en regiones específicas del país.

En este contexto, el acceso a estas convocatorias está condicionado por una serie de requisitos que buscan garantizar la calidad de los proyectos, la pertinencia de las propuestas y el impacto en el desarrollo territorial. A continuación, se presentan los requisitos generales más comunes identificados en las convocatorias de Minciencias:

**Tabla 5.***Estructuración general de Becas en Minciencias*

| <b>Ítem</b> | <b>Categoría</b>            | <b>Requisitos</b>  |
|-------------|-----------------------------|--|
| 1           | Personales                  | Ser ciudadano colombiano o residente con vínculo en el país; en algunos casos pertenecer a regiones priorizadas o poblaciones específicas.                   |
| 2           | Académicos                  | Contar con título profesional; para doctorados, tener maestría; cumplir con criterios académicos del programa.   |
| 3           | Experiencia e investigación | Contar con experiencia previa en investigación o desarrollo tecnológico; contar con trayectoria académica o científica en algunos casos.                     |
| 4           | Propuesta del proyecto      | Presentar una propuesta de investigación, desarrollo tecnológico o innovación alineada con las misiones estratégicas del país.                               |
| 5           | Vinculación institucional   | Tener vínculo con una institución (universidades, centros de investigación, entidades públicas o privadas).  |
| 6           | Documentación               | Hoja de vida académica, propuesta de investigación, certificados académicos, documentos de identificación y soportes exigidos según corresponda al programa. |

---

|   |   |
|---|---|
| 7 | Registro en el sistema, diligenciamiento de Administrati formularios y cumplimiento de fechas de la vos convocatoria. |
|---|---|

---

Considerando todos los requisitos observados en la tabla, se puede evidenciar cómo las convocatorias de Minciencias están diseñadas para seleccionar perfiles con un alto nivel de cualificación, con capacidad para la producción de conocimiento y la contribución al desarrollo del país. Así mismo, a diferencia de las becas tradicionales, las convocatorias de Minciencias requieren la formulación de propuestas de investigación e innovación, lo que supone una mayor especialización y compromiso por parte de quienes se postulan, lo que garantiza que los recursos invertidos serán convertidos en productos concretos: en avances científicos, en soluciones tecnológicas, u otras alternativas de mejora para el desarrollo del país.

Así mismo, la exigencia de vinculación con instituciones refleja la importancia de la articulación entre actores del sistema de ciencia y tecnología, indicando que las convocatorias están dirigidas a ecosistemas de conocimiento que integran universidades, centros de investigación, empresas y entidades públicas. Esta lógica permite potenciar el impacto de los proyectos, facilitando la transferencia de conocimiento y la aplicación de resultados en contextos reales.

Para la OCI, las convocatorias de la APC y Minciencias representan una oportunidad para fortalecer el desarrollo territorial a través de la ciencia, la tecnología, e innovación, entre otras áreas. En primera instancia, estas convocatorias permiten identificar fuentes de financiamiento de proyectos que respondan a las necesidades del departamento, articulando a los actores locales y

nacionales; por otra parte, estas convocatorias permiten fortalecer el capital humano, a través de la formación de profesionales en áreas estratégicas para el desarrollo de la región.

**6.2.1.1.3 Ideación.** La fase de ideación tiene como propósito generar alternativas estratégicas que a la OCI mejorar su capacidad de estructuración de proyectos, fortalecer la articulación con actores clave y aumentar la tasa de éxito en convocatorias nacionales e internacionales. Las oportunidades identificadas en las fases anteriores, debilidad técnica en la formulación de proyectos, comunicación insuficiente entre actores y subutilización de las capacidades académicas e institucionales orientaron la construcción de cuatro líneas estratégicas.

- **Fortalecimiento de la articulación con la academia:**

Se sugiere realizar alianzas estratégicas con universidades regionales e incluso del país, para que los estudiantes de pregrado y posgrado se integren en la concepción de los proyectos de cooperación internacional. Dentro de este escenario, se puede considerar posible el uso del banco de proyectos de la Gobernación para dar inicio a trabajos de grado o investigaciones aplicadas.

**Actividades concretas:**

- Realización de ferias de proyectos en universidades donde la Gobernación presente iniciativas disponibles del banco de proyectos.
- Firma de convenios interinstitucionales con universidades del departamento tanto públicas como privadas.
- Creación de un programa de vinculación estudiantil, donde estudiantes de pregrado desarrollen trabajos de grado basados en proyectos reales y estudiantes de posgrado participen en investigación aplicada.

- ***Generación de un banco de proyectos estructurado y dinámico:***

Se propone consolidar un banco de proyectos regional estructurado bajo los criterios y lineamientos de la APC-Colombia y Minciencias, de manera que las iniciativas del departamento cumplan desde su formulación con los estándares exigidos por los cooperantes. Esto permitirá que, ante la apertura de una convocatoria, los proyectos requieran únicamente ajustes específicos en lugar de ser formulados desde cero.

**Actividades concretas:**

- Levantamiento y clasificación de los proyectos existentes en la Gobernación según las tres modalidades de la APC-Colombia: premios, subvenciones y becas.
- Evaluación de cada proyecto registrado mediante el checklist de admisibilidad propuesto, identificando cuáles cumplen los estándares mínimos y cuáles requieren reestructuración.
- Estructuración de los proyectos que no cumplan los criterios, aplicando las plantillas base definidas para cada modalidad.
- Creación de un portafolio priorizado de proyectos listos para postulación, clasificados por sector, cooperante potencial y modalidad de financiamiento.
- Actualización periódica del banco conforme se abran nuevas convocatorias, ajustando los proyectos existentes a los requisitos específicos de cada oferente.

- **Priorización de proyectos innovadores y sustentables:**

Se sugiere que la formulación de proyectos debe incluir elementos de innovación, digitalización, sostenibilidad ambiental y sostenibilidad social, porque este tipo de proyectos

tienen una gran aceptación entre los cooperantes internacionales y organizaciones como la Minciencias.

**Actividades concretas:**

- Definición de una matriz de evaluación de proyectos con criterios como innovación, sostenibilidad ambiental, impacto social y nivel de digitalización.
- Capacitación a funcionarios y estudiantes en enfoques de innovación y sostenibilidad.
- Ajuste de proyectos para incluir componentes tecnológicos y soluciones sostenibles.
- Identificación de tendencias actuales alineadas con requerimientos de cooperantes y un enfoque estratégico centrado en los ODS (Objetivos de desarrollo sostenible).

- **Estrategia de comunicación y difusión digital:**

Se propone el desarrollo de una estrategia de comunicación digital institucional que incluya la creación y gestión de canales oficiales en plataformas de alto alcance, orientados a la difusión de convocatorias, proyectos disponibles y casos de éxito. Esta estrategia busca ampliar el alcance de la OCI hacia la comunidad académica, el sector privado y los municipios del departamento.

**Actividades concretas:**

- Creación de redes sociales institucionales para la OCI para generación en difusión de la información (Instagram o TikTok).
- Publicación periódica de convocatorias abiertas, proyectos disponibles, casos de éxito.

- Integración de estos canales con páginas oficiales de universidades mediante convenios de divulgación institucional.

- Diseño de piezas gráficas y contenido audiovisual atractivo.

Implementación de un calendario de publicaciones.




**6.2.1.1.4 Prototipado.** Durante la etapa de prototipado, se lleva a cabo un ejercicio que valida el modelo presentado mediante el estudio de un caso concreto. Este se basa en la iniciativa "Santander circular y bajo en carbono con la estrategia de economía circular de los residuos sólidos en Bucaramanga", proyecto registrado en APC-Colombia. La selección de este caso responde a su disponibilidad pública y a que presenta una estructura completa de formulación alineada con criterios de cooperación internacional mencionados en la fase de definición, específicamente en la categoría de subvención de proyectos. En consecuencia, el ejercicio tiene como finalidad evaluar en qué medida un proyecto real cumple con los criterios definidos en el modelo estratégico propuesto para la Oficina de Cooperación Internacional de Santander.

En el ejercicio se identificaron fortalezas y vacíos técnicos en la estructuración del proyecto anteriormente mencionado, permitiendo evidenciar la utilidad práctica del modelo como herramienta de evaluación y mejora de iniciativas de cooperación internacional.

**Tabla 6.**

*Validación aplicada del modelo sobre el proyecto "Santander Circular y Bajo en Carbono"*

| <b>Ítem</b> | <b>Componente</b> | <b>Cumplimie<br/>nto</b> | <b>Análisis aplicado al caso</b> |
|-------------|-------------------|--------------------------|----------------------------------|
|-------------|-------------------|--------------------------|----------------------------------|

|   |                           |  |  |
|---|---------------------------|--|--|
| 1 | Resumen                   | Cumple                | El proyecto presenta de manera clara el objetivo general relacionado con la implementación de un modelo de economía circular para el aprovechamiento de residuos sólidos orgánicos e inorgánicos en el Área Metropolitana de Bucaramanga. Se identifica fácilmente la problemática, la población objetivo y el propósito ambiental del proyecto. |
| 2 | Justificación             | Cumple<br>parcial<br> | Se expone la problemática de gestión de residuos sólidos y la necesidad de reducir emisiones de GEI; sin embargo, aunque se mencionan cifras de beneficiarios y metas generales, no se evidencia una línea base cuantitativa detallada con indicadores comparativos del estado inicial del territorio.   |
| 3 | Alineación<br>estratégica | Cumple<br>          | El proyecto presenta una alta articulación con políticas públicas nacionales, departamentales y municipales, incluyendo el CONPES de crecimiento verde, la Política Nacional de Gestión Integral de Residuos Sólidos, el Plan Nacional de Desarrollo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).   |
| 4 | Marco lógico              |  |  |

---

|   |                             |                     |   |
|---|-----------------------------|---------------------|---|
|   |                             |                     | El proyecto describe actividades, alcance territorial y población beneficiaria; no obstante, no se evidencia públicamente una matriz de marco lógico estructurada con indicadores verificables, medios de verificación, metas cuantificables y riesgos asociados. |
| 5 | Presupuesto y contrapartida | Cumple parcial<br>● | Se especifica el valor total del proyecto (COP \$690.000.000), pero no se detallan públicamente las fuentes de cofinanciación, aportes institucionales ni porcentajes de contrapartida de los actores participantes.  |
| 6 | Sostenibilidad              | Cumple<br>●         | El proyecto incorpora elementos de sostenibilidad relacionados con economía circular, aprovechamiento de residuos y reducción de emisiones, además de plantear acciones replicables y alineadas con políticas públicas de largo plazo.                            |

---

**6.2.1.1.5 Testeo.** La etapa de testeo busca analizar la pertinencia y coherencia de la estructura propuesta para proyectos de cooperación internacional mediante su aplicación documental al proyecto “Santander circular y bajo en carbono con la estrategia de economía circular de los

residuos sólidos en el área metropolitana de Bucaramanga”, en esta etapa se analizan los resultados obtenidos en la fase de prototipado, lo que permite identificar las posibilidades de mejora, así como los puntos fuertes y débiles en su estructura y operación.

A partir de la evaluación del modelo propuesto para la subvención de proyectos, se puede evidenciar que el proyecto cumple satisfactoriamente con los componentes de resumen, alineación estratégica y sostenibilidad. En particular, se destaca su coherencia con políticas públicas nacionales, departamentales y municipales relacionadas con economía circular, gestión ambiental y cambio climático, así como su articulación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Por otra parte, también permite identificar oportunidades de mejora en componentes asociados a la formulación técnica y seguimiento del proyecto. En la justificación, aunque se describe la problemática territorial, no se evidencia una línea base cuantitativa detallada que permita comparar el estado inicial y los resultados esperados. De igual forma, en el componente de marco lógico no se identificó una matriz estructurada de indicadores con metas verificables, periodicidad y fuentes de validación claramente definidas. Finalmente, aunque se presenta el valor general del proyecto, no se detallan públicamente las fuentes específicas de cofinanciación y contrapartida institucional.

En este sentido, el ejercicio permitió evidenciar que la estructura propuesta puede funcionar como una herramienta de revisión técnica preliminar para la Oficina de Cooperación Internacional, facilitando la identificación de vacíos metodológicos antes de la postulación de iniciativas a convocatorias nacionales e internacionales.

No obstante, debido a que el modelo no fue implementado operativamente por la Oficina de Cooperación Internacional ni aplicado a múltiples proyectos institucionales, este ejercicio no permite concluir de manera definitiva la efectividad integral del modelo. Por ello, se recomienda que en futuras aplicaciones se incluyan ejercicios piloto de implementación institucional y seguimiento real de proyectos formulados bajo esta estructura metodológica.

### 7. Recomendaciones

La siguiente hoja de ruta (Roadmap) tiene como finalidad ayudar a la Oficina de Cooperación Internacional del Gobierno de Santander. Su propósito es optimizar la capacidad de la OCI para realizar acciones y conectar a los actores principales.

Figura 10

Hoja de ruta para el design thinking



Nota. Elaboración propia

**Tabla 7.***Fases y acciones específicas de la hoja de ruta*

| <b>Fase</b>   | <b>Periodo</b> | <b>Acciones específicas</b>   | <b>Responsable</b>                 | <b>Indicador de cumplimiento</b>  |
|---|----------------|---|------------------------------------|---|
| <b>Fase 1</b><br>Articulación con la academia y actores | Meses 1–3      | -Firma de convenios con universidades públicas y privadas<br>- Realización de ferias de proyectos<br>- Socialización del plan de trabajo con estudiantes universitarios<br>- Vinculación de actores del ecosistema de cooperación | OCI – Secretaría de Competitividad | N.º de convenios firmados; N.º de universidades vinculadas; N.º de participantes en ferias. |
| <b>Fase 2</b><br>Ideación y estructuración              | Meses 3–7      | Talleres de formulación con   | OCI – APC- Colombia – Entidades    | N.º de proyectos estructurados bajo estándares APC;   |

|               |                |                       |    |                 |                      |
|---------------|----------------|-----------------------|----|-----------------|----------------------|
| n             | de             | metodología           | de | vinculadas      | N.º de funcionarios  |
| proyectos     |                | Marco Lógico          |    | (Universidades) | o personas           |
|               |                | -Capacitaciones       |    |                 | capacitadas          |
|               |                | en formulación y      |    |                 |                      |
|               |                | evaluación de         |    |                 |                      |
|               |                | proyectos             |    |                 |                      |
|               |                | - Aplicación del      |    |                 |                      |
|               |                | checklist de          |    |                 |                      |
|               | Meses 8–14     | admisibilidad         | a  |                 |                      |
|               |                | proyectos existentes  |    |                 |                      |
| <b>Fase 3</b> |                |                       |    | OCI             | –                    |
| Banco de      |                | -Levantamiento y      |    | Secretaría      | de                   |
| proyectos y   |                | clasificación por     |    | Competitividad  |                      |
| postulación   | Fortalecer     | modalidad (premios,   |    |                 | N.º de proyectos     |
|               | capacidades    | subvenciones, becas)  |    |                 | registrados y        |
|               | educativas y   | - Priorización de     |    |                 | clasificados; N.º de |
|               | técnicas en    | proyectos según       |    |                 | proyectos            |
|               | instituciones  | criterios de impacto, |    |                 | priorizados por      |
|               | públicas, con  | viabilidad e          |    |                 | modalidad; N.º de    |
|               | transferencia  | innovación            |    |                 | proyectos            |
|               | de tecnología  | -Cruce de los         |    |                 | postulados; N.º de   |
|               | hacia sectores | proyectos del         |    |                 | proyectos            |
|               |                | portafolio con las    |    |                 | aprobados; Tasa de   |
|               |                |                       |    |                 | éxito en             |
|               |                |                       |    |                 | convocatorias        |

---

productivos  
estratégicos.

fichas técnicas de los  
cooperantes  
priorizados,  
seleccionando la  
convocatoria de  
mayor alineación con  
cada iniciativa

- Revisión técnica  
del proyecto por  
parte de la OCI,  
verificando  
alineación con los  
requisitos de la  
convocatoria  
seleccionada
- Retroalimentación al  
formulador con  
observaciones  
concretas de mejora
- Gestión directa  
de la postulación ante  
el organismo

---

|                | Mes 14 en adelante | cooperante             | OCI            | –  | N.º               | de |
|----------------|--------------------|------------------------|----------------|----|-------------------|----|
| <b>Fase 4.</b> | adelante           | correspondiente.       | Secretaría     | de | indicadores       |    |
| Seguimiento,   |                    | - Medición             | Competitividad |    | cumplidos; N.º de |    |
| evaluación y   |                    | semestral de           |                |    | mejoras           |    |
| mejora         |                    | indicadores por fase   |                |    | implementadas     |    |
|                |                    | -                      |                |    | semestralmente    |    |
|                |                    | Retroalimentación      |                |    |                   |    |
|                |                    | con actores            |                |    |                   |    |
|                |                    | involucrados           |                |    |                   |    |
|                |                    | -Reporte de            |                |    |                   |    |
|                |                    | avance a la Secretaría |                |    |                   |    |
|                |                    | alineado con la ENCI   |                |    |                   |    |
|                |                    | 2023-2026              |                |    |                   |    |
|                |                    | - Actualización        |                |    |                   |    |
|                |                    | del modelo según       |                |    |                   |    |
|                |                    | resultados obtenidos   |                |    |                   |    |
|                |                    | Santander como         |                |    |                   |    |
|                |                    | primer productor       |                |    |                   |    |
|                |                    | nacional de cacao +    |                |    |                   |    |
|                |                    | cuencas hídricas       |                |    |                   |    |
|                |                    | estratégicas (río      |                |    |                   |    |
|                |                    | Sogamoso) + sector     |                |    |                   |    |
|                |                    | cafetero tecnificado   |                |    |                   |    |

---

con vocación  
exportadora.

---

## 8. Conclusiones

- La revisión de literatura científica, informes institucionales y casos de estudio permitió identificar que las tendencias actuales de la cooperación internacional descentralizada en gobiernos subnacionales se orientan principalmente hacia la sostenibilidad, el fortalecimiento institucional, la innovación, la gobernanza territorial y la articulación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Asimismo, se evidenció que conceptos como desarrollo sostenible, cambio climático, administración pública, gestión del conocimiento y cooperación internacional constituyen ejes temáticos centrales dentro de las investigaciones recientes, lo cual sirvió como base conceptual para el diseño del direccionamiento estratégico propuesto para la Oficina de Cooperación Internacional de la Gobernación de Santander.
- Los resultados del diagnóstico evidenciaron que la Secretaría de Competitividad y Productividad, presenta capacidades institucionales intermedias y condiciones favorables para implementar un direccionamiento estratégico orientado al fortalecimiento de procesos y capacidades operativas de la Oficina de Cooperación Internacional.
- La propuesta de direccionamiento estratégico desarrollada en este trabajo permitió estructurar una hoja de ruta orientada a fortalecer la capacidad institucional de la Oficina de Cooperación Internacional mediante estrategias enfocadas en la

articulación con la academia, el fortalecimiento del banco de proyectos estructurado actualmente, la priorización de proyectos sostenibles e innovadores y el fortalecimiento de la comunicación institucional. Estas acciones contribuyen a mejorar la calidad técnica de las iniciativas formuladas y a incrementar las posibilidades de éxito en convocatorias de cooperación internacional.

### Referencias Bibliográficas

Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia. (2022). Resolución No. 231 del 21 de junio de 2022: Por la cual se establecen lineamientos para la identificación, formulación, aprobación y seguimiento de iniciativas de cooperación internacional no reembolsable.

Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia. (n.d.). Estrategia nacional de cooperación internacional. Gov.co. Recuperado el 23 de mayo de 2025.

Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, A.-C. (2025, agosto 10). Quiénes somos. Gov.co.

Ardila Cediél, S. A. (2023). Formulación política pública oficina de cooperación internacional—Gobernación de Santander [Trabajo académico inédito].

Congreso de Colombia. (2011). Decreto 4152 de 2011. Gestor Normativo.

Congreso de Colombia. (2022). Decreto 603 de 2022. Gestor Normativo.

DANE. (2025, mayo 30). Boletín técnico: Producto Interno Bruto por departamento 2024pr.

Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). (n.d.). Informe institucional. Sirecec2. Recuperado el 23 de mayo de 2025.

Gobernación de Santander. (2019). *Visión prospectiva de Santander 2019–2030*.

Gobernación de Santander. (2024). *Plan de desarrollo de Santander 2024–2027*.

Gutiérrez Ossa, J. A. (2011). Cooperación internacional descentralizada para la gestión pública departamental y municipal en Colombia. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 6(2), 63–88.

Hegoa. (2000). *La cooperación al desarrollo. Manual 1. Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional*.

International Monetary Fund (IMF). (2001). *Survey*.

Jiménez Benítez, W. G. (s.f.). *Gestión pública e internacionalización como estrategia para el desarrollo de los gobiernos subnacionales en Colombia*. Archivos Jurídicas UNAM.

Jiménez, W. G. (2015). Internacionalización, desarrollo y gestión pública territorial. *Experiencias en Colombia*. *Innovar*, 25(55), 23–39.

La República. (2025, diciembre 10). *Santander es la cuarta economía de Colombia*. La República.

Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación. (2018). *Direccionamiento estratégico*. Minciencias.

Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación. (2018). *Política pública o de Estado*. Minciencias.

Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). (s.f.). *Subnational finance and investment*.

Organización de las Naciones Unidas. (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. ONU.

Santander Competitivo. (n.d.). *Informe institucional*. Recuperado el 23 de mayo de 2025.

Sierra Sierra, M. L. (2017). Análisis de la información de gestión administrativa reportada en el departamento de Santander (2012–2015). *Administración & Desarrollo*, 47(1), 118–139.

Universidad de Occidente. (n.d.). *Introducción a la cooperación internacional*. Ucipfg.com. Recuperado el 23 de mayo de 2025.

Vista de *Direccionamiento estratégico, una estrategia organizacional con alto impacto en el desarrollo laboral*. (n.d.). *Aibi Revista de Investigación, Administración e Ingeniería*. Recuperado el 23 de mayo de 2025.