

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**  
**FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES**  
**DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA APLICADA III**  
**(Política Económica)**



**TESIS DOCTORAL**

**Cooperación para el desarrollo España-Colombia, un enfoque  
de Economía Política**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

**Julián Hernando Castrillón Cordobés**

DIRECTOR

**Francisco Villota Villota**

**Madrid, 2016**

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**  
**FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y EMPRESARIALES**  
**Departamento de Economía Aplicada III (Política Económica)**



**TESIS DOCTORAL**

**Cooperación para el desarrollo España – Colombia, un enfoque de  
Economía Política**

**PRESENTADA POR**  
**Julián Hernando Castrillón Cordobés**

**DIRECTOR**  
**Dr. Dn Francisco Villota Villota**

**MADRID 2015**



*“Por primera vez en dos años de navegación  
tuve un verdadero miedo del mar.  
El viento silbaba, allá arriba,  
donde el personal de cubierta  
debía estar empapado y tiritando”  
(Gabriel García Márquez:  
“Relato de un naufrago”)*

## RESUMEN

## SUMMARY

## INTRODUCCIÓN

## CAPITULO I

### MARCO TEORICO CONCEPTUAL:

<b>1. La elección del marco conceptual</b> .....	23
<b>2. Los análisis de las políticas públicas</b> .....	24
<b>2.1 La teoría de la elección pública</b> .....	24
2.2 La nueva economía institucional.....	25
2.2. La inserción de las instituciones en la economía Neoclásica: análisis político de costes de transacción.....	26
2.2.2 La construcción de una teoría del estado desde el neo institucionalismo.....	31
2.2.3 Una teoría del estado con costes de transacción.....	31
2.3. Teoría de la gobernanza.....	31

## CAPITULO II

### FASES DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO A NIVEL INTERNACIONAL: LA CONSTRUCCIÓN DE PARADIGMAS

#### 1. Primera fase de institucionalización mundial de la cooperación

1.1 Cooperación direccionada a una economía planificada, socialista.....	36
1.2. Cooperación direccionada a una economía capitalista.....	36
1.2.1 La OECE y la búsqueda del consenso.....	37
1.2.2 La creación de la OCDE(1960) .....	38
1.2.3 Grupos de interés en la ayuda al desarrollo.....	39

#### 2. La segunda fase de la institucionalización mundial de la Cooperación al desarrollo: capitalismo global y la agenda de desarrollo humano (1990-continúa)

2.1 El consenso de Washington.....	40
2.2 El paradigma del desarrollo orientado hacia el desarrollo humano en un entorno de globalización.....	44
2.2.1El índice de desarrollo humano.....	44
2.2.2 Los objetivos de desarrollo del milenio.....	46
2.2.2. La situación de los objetivos del milenio 2015.....	47
2.2.2.2 Los retos post 2015.....	47
2.2.2.3 Los objetivos para el desarrollo sostenible.....	49
2.2.3 Las cumbres sobre cambio climático, como escenario de cooperación medioambiental.....	49
2.2.4 Eficacia de la ayuda al desarrollo .....	50
2.2.4.1Foro de alto nivel sobre eficacia de la ayuda (Roma 2003).....	51
2.2.4.2Foro de alto nivel sobre eficacia de la ayuda (París 2005).....	51
2.2.4.3 El foro de alto nivel sobre eficacia de la ayuda (Accra 2008).....	52

2.2.4.4 El foro de alto nivel sobre eficacia de la ayuda (Busan 2011) y la creación de la alianza global para la cooperación eficaz al desarrollo.....	53
--	----

## **CAPITULO III**

### **ECONOMÍA Y DESARROLLO COLOMBIANO: AÑOS 1990 A 2015**

#### **1. Los planes de desarrollo 1990 – 2014, de la era aperturista**

1.1 Cesar Gaviria, plan nacional de desarrollo “la revolución pacífica” (1990 - 1994).....	64
1.2 Ernesto Samper, plan nacional de desarrollo “el salto Social” (1994 -1998)...	67
1.3 Andrés Pastrana, plan nacional de desarrollo: cambio para construir la paz” (1998 2002).....	69
1.4 Álvaro Uribe, plan nacional de desarrollo “hacia un Estado comunitario” (2002 - 2006).....	73
1.5 Álvaro Uribe, plan nacional de desarrollo - estado Comunitario desarrollo para todos (2006 – 2010) .....	75
1.6 Juan Manuel Santos, plan de nacional de desarrollo “prosperidad democrática”, (2010 –2014).....	7

#### **2. Incidencia del proceso aperturista en Colombia: un Análisis desde la economía política de la balanza de Pagos, periodo 1990 - 2015**

2.1 Balanza comercial.....	81
2.2 Inversión extranjera.....	82
2.3 Evolución balanza de pagos enero – marzo de 2015.....	83
2.4 Un análisis de economía política de la balanza de Pagos colombiana.....	84

#### **3. La constitución de 1991, evidencias de supremacía de las ideas sobre los intereses, un análisis desde la economía política:**

3.1 El derecho a la vivienda.....	87
3.1.1 La evidencia de fallo de gobierno, que favorece a buscadores de renta del sector financiero y perjudica a hipotecados.....	88
3.1.2 Corte constitucional defiende el derecho a la vivienda y corrige el fallo de gobierno.....	88
3.2 El Derecho a la salud.....	89
3.2.1 Buscadores de renta y redes de corrupción publico privadas.....	90
3.2.2 El sistema judicial de Colombia defiende con tutelas el derecho a la salud y corrige el fallo de gobierno.....	90

## **IV. CAPITULO:**

### **ANÁLISIS DE ECONOMÍA POLÍTICA DEL DESARROLLO INSTITUCIONAL DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA Y COLOMBIANA**

#### **I. Fases de desarrollo institucional de la cooperación colombiana**

1. Primera fase: comienzos de institucionalización de la cooperación colombiana y la creación de comisiones mixtas.....	93
---	----

**2. Segunda fase: la cooperación en el marco de los diálogos de paz con las farc y la lucha contra el narcotráfico: presidencia de Andrés Pastrana 1998 – 2002, para fortalecimiento de cooperación bilateral**

**3. Tercera fase: la institucionalización de la cooperación colombiana en el marco de la guerra con la guerrilla y el narcotráfico como amenaza terrorista: periodos de gobierno del presidente Álvaro Uribe 2002 – 2010**

3.1 Un análisis del desarrollo institucional de la cooperación de Colombia, en el periodo del presidente Álvaro Uribe 2002 -2010 .....	101
3.1.1 El fortalecimiento de la gobernanza de la cooperación colombiana con el proceso lcb.....	101
3.1.2 evidencias de fortalecimiento de la gobernanza en la cooperación internacional en Colombia, con la “estrategia de cooperación colombiana 2003 – 2006.....	102
3.1.3 Los resultados de la estrategia colombiana de cooperación al desarrollo (2003 – 2006).....	102
3.1.4 Evidencias del debilitamiento de la gobernanza de la cooperación internacional, lograda en proceso lcb, con la adhesión a la dp, periodo 2007 – 2010.....	103
3.2 Avances en la ayuda oficial al desarrollo .....	105

**4. Cuarta fase: la institucionalización de la cooperación colombiana del presidente Juan Manuel Santos 2010 – 2014**

4.1 Análisis desde la económica política de la cooperación internacional en el gobierno de Juan Manuel Santos 2010 2014 con el reconocimiento del conflicto interno.....	107
4.1.1 El marco jurídico para la paz o marco legal para la paz.....	107
4.1.2 La ley de víctimas y restitución de tierras.....	107
4.1.3 la estrategia de cooperación de Colombia 2012 -2014.....	104
4.1.4 debilitamiento del principio de apropiación democrática por falencias en participación democrática.....	108

**5. Contratación sobre efectos de la adhesión de Colombia a la dp, entrevista semi estructurada por actores diferenciados**

5.1 Caracterización de la entrevista estructurada.....	109
5.2 Resultados de la entrevista.....	110
5.2.1 Valoración de los aspectos positivos y negativos del principio de apropiación.....	112
5.2.2 Valoración de los aspectos positivos y negativos del principio de armonización.....	114
5.2.3 Valoración de los aspectos positivos y negativos del principio de alineación.....	114
5.2.4 Valoración de los aspectos positivos y negativos del principio de gestión por resultados.....	117
5.2.5 Valoración de los aspectos positivos y negativos del principio de mutua responsabilidad.....	118

## **II. Análisis de economía política, del desarrollo institucional de la cooperación española**

### **1. Fases de desarrollo institucional de la cooperación española**

1.1 Fase previa.....	120
1.2 Primera fase del desarrollo institucional de la cooperación española.....	120
1.3 Segunda fase de desarrollo institucional de la cooperación española.....	121

### **2. CARACTERÍSTICAS DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA**

2.1 Una cooperación enfocada a los países de renta media especialmente latinoamericanos.....	124
2.2 Los planes directores y destino de la aod.....	125
2.2.1 Los planes directores 2001 – 2015 y la integración con la agenda de los odm y la declaración de París.....	124
2.2.1.1 El I plan director (2001-2004).....	124
2.2.1.2 El II plan director de la cooperación al desarrollo española 2005-2008.....	124
2.2.1.3 El III plan director de la cooperación española (2009 – 2012).....	125
2.2.1.4 El IV plan director de la cooperación española (2013 – 2016).....	125
2.3 Evidencias de fallos de gobierno.....	126
2.3.1 Evidencias de buscadores de renta.....	126
2.3.2 Evidencias de dificultades en la construcción de redes de cooperación en gobernanza.....	127

## **CAPITULO V**

### **LA COOPERACION ESPAÑA-COLOMBIA**

#### **I. Los retos de construir gobernanza en cooperación al desarrollo estudio de caso de las comisiones mixtas España-Colombia**

<b>1. La apertura de procesos de gobernanza en la cooperación Colombia España.....</b>	<b>131</b>
--	------------

<b>2. Evidencia del debilitamiento de la gobernanza en la cooperación España-Colombia, contrastación de las comisiones mixtas.....</b>	<b>132</b>
--	------------

<b>3. Análisis de economía política de los nuevos marcos de asociación Colombia España.....</b>	<b>135</b>
---	------------

3.1 Caracterización de Colombia como país con violencia cultural, por la cooperación española.....	136
3.2 Problemas de agencia evidenciados en el periodo de los primeros planes directores (2001 – 2004) y (2005 – 2008).....	136
3.2.1 Conflicto de ideas e intereses.....	136
3.2.2 Buscadores de renta.....	137
3.2.3 La falta de compromiso del gc con el ámbito de la migración y el desarrollo (codesarrollo).....	137
3.3 Los resultados de la cooperación española en Colombia, por sectores, en los dos primeros planes directores 2001 2008.....	137

3.4 El tercer plan director y la adaptación de los documentos estratégicos país (dep), plan actuación país (pae) a los marcos de asociación país (map).....	138
---	-----

**4. La nueva alineación de la cooperación España Colombia, desde el reconocimiento del conflicto, presidencia de Juan Manuel Santos 2010 - 2014 /2014 - 2018**

4.1 El iv plan director 2013-2016.....	139
4.2 La VIII comisión mixta hispano-colombiana de cooperación.....	139
4.3 Resultados de la cooperación española periodo 2010 - 2014 por sectores.....	140

**II. Contrastación de la cooperación española en sus ámbitos estratégicos, entrevista con actores diferenciados**

<b>1. Caracterización de la entrevista.....</b>	<b>141</b>
<b>2. Resultados de la entrevista.....</b>	<b>142</b>
2.1 Valoración de los aspectos positivos y negativos del crecimiento económico para la reducción de pobreza.....	142
2.2 Valoración de los aspectos positivos y negativos del ámbito de agua y saneamiento.....	143
2.3 Valoración de los aspectos positivos y negativos del ámbito de construcción de paz.....	145
2.4 Valoración de los aspectos positivos y negativos del ámbito de género y desarrollo.....	147

**VI CAPITULO**

**RESUMEN Y CONCLUSIONES**

1. Evidencias de bipolaridad en el desarrollo mundial de la cooperación.....	151
2. Evidencias de la necesidad de un escenario de gobernanza para consolidar la eficacia de la cooperación.....	152
3. Evidencias del análisis de economía política del contexto colombiano, partiendo del cambio estructural generado por la apertura económica y la nueva constitución política de 1991.....	152
4. Evidencias del fortalecimiento de la gobernanza de la cooperación colombiana con el proceso lcb y en la “estrategia de cooperación colombiana 2003 – 2006.....	153
5. Evidencias del debilitamiento de la gobernanza de la cooperación internacional en Colombia, lograda en proceso lcb, con la adhesión a la dp, periodo 2007 – 2010.....	153
6. Evidencias de los aspectos positivos y negativos de la adhesión de Colombia a la dp, con entrevista semiestructurada a actores diferenciados (representantes de gobiernos donantes, gobierno colombiano y sociedad civil).....	154
7. Evidencias de fallos de gobierno en la construcción institucional de la cooperación española.....	155

8. Evidencias de dificultades en la construcción de redes de cooperación en gobernanza.....	155
9. Evidencias de necesidad de fortalecimiento del ámbito de migración y desarrollo.....	156
10. Evidencias del debilitamiento del proceso de gobernanza en la cooperación España Colombia del proceso lcb por la adhesión de Colombia a la dp.....	156
11. Evidencia de la nueva alineación de la cooperación española, con el reconocimiento del gc de existencia de un conflicto interno, en el gobierno de Juan Manuel Santos 2010 2014 /2018.....	157
12. Evidencias de la entrevista sobre aspectos positivos y negativos en el desarrollo de los ámbitos de cooperación España Colombia (crecimiento económico para la reducción de la pobreza, agua y saneamiento, construcción de paz, género en desarrollo).....	157
13. Evidencias de la necesidad de un observatorio de gobernanza en cooperación al desarrollo.....	157
14. Conclusión final: las ideas importan.....	158
<b>7. BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>160</b>
<b>8. ANEXO.....</b>	<b>170</b>

### **Índice de cuadros y gráficos**

Cuadro 1: diferencia entre economía neoclásica y nueva economía institucional.....	27
Grafico 1: análisis político de costes de transacción: secuencia lógica.....	29
Cuadro 2 : .....	30
Cuadro 3: tasas de variación anual media del pib per cápita, 1974-1995.....	42
Cuadro 4. Tasas de variación anual media del pib per cápita, 1981-2000.....	43
Cuadro 5: objetivos de desarrollo sostenible.....	49
Grafico 2 principios de eficacia DP.....	52
Cuadro 6: principios compartidos para lograr, metas comunes.....	54
Cuadro 7: compromisos del cuarto foro de alto nivel de Busán e indicadores globales.....	56
Grafico 3: Componentes de la balanza de pagos, periodo 1994 - 2008.....	82

Cuadro 8: primera fase de institucionalización de la cooperación colombiana y la creación de Comisiones mixtas.....	94
Cuadro 9: el desarrollo constitucional de la cooperación en Colombia.....	95
Cuadro 10: desarrollo institucional de la cooperación gobierno de Andrés Pastrana 1998 – 2002.....	97
Cuadro 11: estrategias de presidente Uribe para Impulsar la cooperación en el contexto de la guerra contra la amenaza terrorista de la guerrilla.....	100
Grafico 3: aod Colombia periodo 2002 2010.....	106
Cuadro 12: aspectos positivos del principio de Apropiación.....	111
Cuadro 13: aspectos negativos del principio de Apropiación.....	112
Cuadro 14: aspectos positivos principio de Armonización.....	113
Cuadro 15: aspectos negativos del principio de Armonización.....	114
Cuadro 16: aspectos positivos principio de Alineación.....	115
Cuadro 17: aspectos negativos principio de Alineación.....	117
Cuadro 18: aspectos positivos de gestión por Resultados.....	118
Cuadro 19: aspectos negativos principio de Gestión por Resultados.....	118
Cuadro 20: aspectos positivos principio de mutua responsabilidad.....	119
Cuadro 21: aspectos negativos principio de mutua Responsabilidad.....	120
Cuadro 22: primera fase de desarrollo institucional de la cooperación española.....	121
Cuadro 23: segunda fase de desarrollo institucional de la cooperación española.....	122
Cuadro 24: segunda fase de desarrollo institucional de la cooperación española.....	123
Cuadro 25: análisis de consensos entre vi y vii comisiones mixtas de Cooperación hispano colombiana.....	133
Cuadro 26: consenso obtenido áreas prioritarias.....	134
Cuadro 27: consenso criterios de intervención.....	135
Cuadro 28: cooperación por sectores periodo 2001- 2008.....	138
Cuadro 29 comportamiento por sectores de la ayuda oficial de España a Colombia, periodo 2009 -2013.....	141
Cuadro 30: Aspectos positivos del ámbito de crecimiento Económico para la reducción de pobreza.....	142
Cuadro 31: Aspectos negativos del ámbito de crecimiento Económico para la reducción de pobreza.....	143
Cuadro 32: Aspectos positivos del ámbito de agua y saneamiento.....	144
Cuadro 33: aspectos negativos del ámbito de agua y saneamiento.....	145
Cuadro 34: aspectos positivos de implementación del ámbito de construcción de paz.....	146

Cuadro 35: aspectos negativos de implementación del ámbito de construcción de paz.....	147
Cuadro 36: aspectos positivos género y desarrollo.....	148
Cuadro 37: aspectos negativos género y desarrollo.....	149

## RESUMEN DE LA TESIS

La Tesis Cooperación España- Colombia: un enfoque de Economía Política, realiza un análisis sobre los problemas de agencia existentes en la cooperación al desarrollo, entre países donantes y receptores, aplicado al caso de Colombia. Teorías como Elección Pública, Gobernanza, Economía Neo institucional, sirven de marco para contrastar fallos de gobierno, asimetrías de información, riesgo moral, selección adversa, buscadores de renta. La investigación aporta las siguientes evidencias:

Hay necesidad de impulsar la gobernanza en la cooperación al desarrollo, por que las decisiones sobre cooperación bilateral se toman entre los gobiernos de los países, sin evidencias reales de procesos de gobernanza que integre en el diseño de estrategias de desarrollo, la participación de representantes del Estado, sociedad civil y mercado – sector privado. Por esta razón en los foros de Eficacia de la ayuda como Accra (2008) y Busan (2011), se impulsó el concepto de apropiación democrática, que incluye como actor de cooperación a la sociedad civil. Sin embargo, este proceso no está aún integrado en un claro arreglo institucional.

Los principios de eficacia de la ayuda de la declaración de Paris, compromete al país donante a alinearse con el país receptor. Sin embargo otorgar todo este poder discrecional a países receptores, puede ser más dificultoso en naciones con menor fortalecimiento institucional por problemas como corrupción, estados frágiles o conflictos armados.

El caso colombiano es un ejemplo de los problemas de agencia por conflicto entre ideas e intereses, que genera la alineación de países donantes con receptores. Después de la adhesión de Colombia a la Declaración de Paris en 2007, el compromiso del gobierno de Colombia era acordar la cooperación de forma bilateral, contando con el alineamiento del país receptor. Por lo tanto el gobierno no vio la necesidad de seguir consensuando sus estrategias de cooperación con la participación de donantes y sociedad civil, como lo hizo en la primera estrategia de cooperación de Colombia 2003 – 2006, lo que demuestra como la adhesión a la Declaración de Paris desestimuló procesos de gobernanza.

Los países donantes como España justifican en sus planes de cooperación, que la ayuda se realiza en Colombia, por la existencia de un conflicto armado y desde la perspectiva de protección a las víctimas del mismo. Sin embargo han tenido que alinearse en los periodos de gobierno del Presidente Álvaro Uribe 2002 – 2010, con su negación del conflicto interno y no declaración de víctimas. La caracterización en el 2006 de España a Colombia como país con violencia cultural en el documento (PAE) no generó aplicación por parte de España de mecanismos de consenso con otros actores como la sociedad civil y entidades neutrales para su cooperación en Colombia. Esto evidencia la supremacía de las ideas del país receptor sobre el interés de construcción de paz con el reconocimiento del conflicto y las víctimas. Es con la promulgación por parte del presidente Juan Manuel Santos (2010 - 2014) de leyes que reconocen el

conflicto interno y la protección de las víctimas, lo que ha permitido la alineación de países con Colombia desde una perspectiva más humanitaria.

El estudio de campo realizado sobre el impacto de la declaración de París y la cooperación española en Colombia, con entrevista semiestructurada a representantes de gobiernos y sociedad civil, revela la necesidad de impulsar redes de gobernanza que potencien la armonización de una cooperación con participación de todos los actores. A nivel multilateral se recomienda crear un observatorio de gobernanza en cooperación al desarrollo que identifique problemas de agencia en las cooperaciones bilaterales e integren las propuestas de desarrollo de representantes de la sociedad civil, mercado y del Estado (poder legislativo, ejecutivo y judicial).

Sobre la implementación de ajustes en la esfera de lo político y económico, la evidencia demuestra que las ideas importan. Durante los años ochenta noventa del siglo pasado, los tecnócratas reformistas de América Latina pudieron superar e integrar los intereses de poderosos y grupos de presión con un paquete de medidas liberalizadoras y privatizadoras (programas de estabilidad económica) que fueron integrando además, políticas sociales que la mayoría de la población (incluidas las elites) consideraban necesarias y ventajosas para el bienestar de las naciones. Como señala Rodrik (2014, P.199) “Aunque la idea de una “frontera política de transformación” rara vez recibe mucha atención de la economía política, los economistas prácticos y los “policymakers” dedican tiempo y esfuerzo en alumbrar nuevas ideas de política que buscan, no siempre con éxito deshacerse de las “restricciones políticas” (political constraints).

En el caso de Colombia la apertura económica y el proceso de paz con las FARC, constituyen en mi opinión, dos ejemplos exitosos de innovación política que desplazan la frontera política de transformación colombiana y hacen que mejore el bienestar tanto de las elites como de los que no lo son.

La fecha de cierre de esta tesis ha coincidido con un hecho: El presidente de Colombia, Juan Manuel Santos y el líder de las FARC, Rodrigo Londoño “Timochenko” anunciaron (el 23 de Septiembre de 2015) en presencia del mandatario anfitrión, el cubano Raúl Castro, un acuerdo sobre la justicia transicional y se han dado seis meses para firmar el acuerdo de paz definitivo.

## SUMMARY

Thesis Cooperation Spain Colombia: a focus on Political Economy performs an analysis of the agency problems existing on development cooperation between donors and recipient countries, applied to the case of Colombia. Theories like Public Choice, Governance, Neo-Institutional Economics, provide a framework to contrast government failures, information asymmetries, moral hazard, adverse selection, rent-seeking. The research provides the following evidence:

There is need to boost governance in development cooperation because decisions about bilateral cooperation are taken between countries governments with no real evidence that governance processes integrate into the design of development strategies representatives participation from the State, civil society and market-private sector. For this reason in the forums of Aid effectiveness Accra (2008) and Busan (2011), the concept of democratic ownership was promoted which includes civil society as a factor in cooperation. However, this process is not yet integrated into a clear institutional arrangement.

The principles of aid effectiveness of the Paris Declaration commits the donating country to align with the recipient country. However all this discretionary power granted to recipient countries can be more difficult in countries with low institutional strength for issues as corruption, fragile states or armed conflict.

The Colombian case is an example of agency problems because of conflict between ideas and interests generated by the alignment of donor countries with recipients. After the adhesion of Colombia to the Declaration of Paris in 2007, the Colombian government's commitment was to arrange cooperation bilaterally, counting with the alignment of the recipient country. Therefore the government did not see the need for consensus on their cooperation strategies with the participation of donors and civil society as it did in the first cooperation strategy Colombia 2003 - 2006, demonstrating how the adherence to the Declaration of Paris unstimulated governance processes.

Donor countries such as Spain justify in their cooperation plans that the aid is carried out in Colombia, because of the existence of an armed conflict and from the perspective of protection to the victims. However they have had to be aligned in periods of government of President Alvaro Uribe from 2002 to 2010, with its denial of internal conflict and no declaration of victims.

The characterization in 2006 of Spain to Colombia as a country with cultural violence in the document (PAE) did not generate application by Spain of consensus mechanisms with other actors such as civil society and neutral entities for their cooperation in Colombia. This evidences the supremacy of the ideas of the receiver country on the interest of building peace with the recognition of the conflict and victims. It is with the enactment by President Juan Manuel Santos (2010-2014) of laws that recognize the internal conflict and the protection of victims, which has allowed the alignment of countries with Colombia from a more humanitarian perspective.

The field study on the impact of the Paris Declaration and the Spanish cooperation in Colombia, with semi-structured interviews to representatives of governments and civil society, reveals the need to promote governance networks that promote the harmonization

of cooperation involving all characters. At the multilateral level is recommended to create a governance observatory in development cooperation that identifies agency problems in bilateral cooperation and integrates development proposals from representatives of the civil society, market and the state (legislative, executive and judicial branch).

On the implementation of adjustments in the political and economic sphere, the evidence demonstrates that ideas matter. During the eighties and nineties of last century, the reformist technocrats in Latin America were able to overcome and integrate the interests of the powerful and lobbies with a package of liberalization and privatization measures in addition to sound economic policies (economic stability programs) that were integrating social policies that the majority of the population (including elites) considered necessary and advantageous to the welfare of nations. As Rodrik (2014, P.199) states "Although the idea of a " political transformation frontier" rarely receives much attention in political economy, practical economists and policymakers do spend considerable effort generating new policy ideas that seek, not always successfully, to work around political constraints".

In the case of Colombia the economic opening and the peace process with the FARC, are in my opinion, two successful examples of policy innovation that shift the Colombian political transformation frontier and improve the welfare of both the elites as well of those who are not.

The closing date of this thesis has coincided with a fact: The president of Colombia , Juan Manuel Santos and FARC leader , Rodrigo Londoño "Timoshenko " announced (September 23<sup>th</sup>, 2015 ) in the presence of the host president , Cuban Raul Castro, an agreement on transitional justice and have been given six months to sign the final peace agreement .

# INTRODUCCIÓN

## INTRODUCCIÓN

La presente Tesis denominada: “Cooperación al desarrollo España – Colombia: un enfoque de Economía Política”, tiene como objetivo: examinar esta cooperación como política pública binacional, valorando la influencia que ejerce en las decisiones la interpretación o ideas que tienen los gobiernos que hacen la cooperación (donantes, receptores) sobre los contextos de los países respectivos; lo cual determina la elaboración, implementación y ejecución de la cooperación.

Se tiene en cuenta el hecho que los principios de eficacia de la declaración de París (DP) que deben cumplir los países donantes como España, integra principios que le han dado al gobierno del país receptor, un protagonismo para elegir la agenda y mecanismo de cooperación. Principios tales como: la apropiación, por parte del gobierno, de las estrategias de desarrollo y, por ende, las agendas, fondos y procesos de cooperación; la alineación de los donantes con las estrategias y sistemas nacionales de los gobiernos socios; y la armonización de las actividades de los donantes. Esto hace que la cooperación esté condicionada por las ideas que tenga el gobierno del país receptor sobre su situación y estrategias de desarrollo.

Recientes investigaciones sobre la cooperación al desarrollo (Groves y Hinton 2004; Eyben 2006; Wallace 2006; McGee y Heredia 2009) dan relevancia a la necesidad de analizar la cooperación y la aplicación de los principios de la DP, en términos de las relaciones de poder existentes entre actores y a la luz de las realidades políticas económicas y sociales de los diversos contextos donde es aplicada; superando así los enfoques tecnocráticos que han prevalecido en los debates sobre la cooperación.

Igualmente, varios estudios vienen subrayando que las realidades nacionales plantean retos a los principios de eficacia de la DP (Hyden 2008; Booth 2008; Eyben 2006; Eyben 2008). Así mismo se llama la atención sobre la manera en que la DP invisibiliza o no lo que abarca el poder y la política, que radican en el centro de las relaciones de cooperación. En este sentido recomiendan que la eficacia de la ayuda, debe contrastarse más allá de la tecnocracia para que impacten más en la práctica los principios del programa de París. (Booth 2008; Eyben 2006; Eyben 2008; Armon 2006; Hyden 2008; Ferrero y de Loma Osorio 2009).

Colombia es un importante estudio de caso: La cooperación internacional ha estado fundamentada en el interés supremo de contribución a la construcción de la paz. Varios países como España en sus planes de cooperación subrayan que su objetivo es ser actores decisivos en la construcción de la paz. En este contexto la comunidad internacional teniendo en cuenta el prolongado periodo de violencia vivido por Colombia, ha propuesto el reconocimiento del conflicto interno por parte del Estado para la humanización del mismo. Con ello se podía potenciar la implementación del derecho internacional humanitario y focalizar en la atención integral a las víctimas.

En recientes gobiernos colombianos, se puede evidenciar cómo las ideas de cada gobierno sobre reconocimiento o no de un conflicto interno, aplazaron el interés por la construcción de la paz. La anterior situación impidió la creación de una legislación que

reconociera y brindara a las víctimas, mecanismos de protección. El gobierno de Andrés Pastrana entre 1998 - 2002, dio un status de negociador a la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia “Farc”, con una agenda abierta de dialogo que fracasó. El gobierno de Álvaro Uribe 2002 -2010, promovió la declaración de la guerrilla de las Farc, como grupo terrorista por la Unión Europea y otros países. En su mandato se planteó que Colombia estaba afectado por una amenaza terrorista y se negó la existencia de conflicto interno. De esto se dejó evidencia en las memorias de las comisiones mixtas de cooperación Hispano Colombiana. Ante esta situación, las víctimas de desplazamiento tuvieron que demandar ante la Corte Constitucional de Colombia, que se les reconociera como tales y se les brindara las primeras medidas de protección. El gobierno de Juan Manuel Santos 2010 - 2014, a diferencia de los anteriores gobiernos implementó su idea de reconocer la existencia de un conflicto interno. Esto lo hizo creando un marco jurídico para la paz que permitió las negociaciones de las Farc y el gobierno en la Habana y estableciendo una ley de víctimas del conflicto interno colombiano. El interés de protección de la población civil en medio del conflicto, sigue aún en vilo, por la idea de negociar sin cese bilateral del fuego, lo que ha generado nuevas víctimas civiles.

Estos hechos mencionados muestran el interés científico que tiene analizar la Cooperación Hispano Colombiana desde las teorías de la Economía Política, valorando cómo influyen las ideas en las políticas adoptadas. Ahora la pregunta que surge es ¿cuál es la metodología de investigación más adecuada para realizar esta investigación? En tal sentido, se recogen elementos conceptuales propuestos por el programa de investigación de la Economía Política.

Este programa integra elementos conceptuales de las teorías de la elección pública y de la gobernanza, se valora la incidencia que tiene en las decisiones, la visión e interpretación que cada agente hace del contexto específico. Igualmente reconoce la existencia de grupos de presión que puede generar que las ideas de uno u otro agente influyan mayormente y afecten a los intereses creados. Valga resaltar que reconocidos economistas del siglo XX han conceptualizado sobre la importancia de las ideas para explicar las políticas aplicadas y la evolución de las sociedades. Famosa es la cita de John Maynard Keynes en las páginas finales de la obra - Teoría General de la Ocupación, el Interés y el dinero: ...”las ideas de los economistas y filósofos políticos, tanto cuando son correctas como erróneas, tienen más poder de lo que comúnmente se entiende. ...” Los hombres prácticos, que se creen exentos de cualquier influencia intelectual, son usualmente esclavos de algún economista difunto”...“Estoy seguro que el poder de los intereses creados es vastamente exagerado cuando se lo compara con el gradual avance de las ideas”....

“Pero, tarde o temprano, son las ideas, y no los intereses creados las que son peligrosas para bien o para mal” (Keynes, 1936, p. 383).

F. A. Hayek – (1949), publicaba su artículo sobre los intelectuales y el socialismo comenzando así: “En todos los países democráticos, en los Estados Unidos aún más que en otros, prevalece una fuerte creencia de que la influencia de los intelectuales en la política es insignificante. Esto es en verdad cierto, respecto al poder de los intelectuales para que sus opiniones particulares del momento influyeran las decisiones, en la medida en la cual puedan influir el voto popular en cuestiones sobre las que difieren de las visiones actuales de las masas. Sin embargo, en períodos más largos probablemente nunca han ejercido una influencia tan grande como la que tienen hoy en esos países.

Este poder lo ejercen moldeando la opinión pública” (p. 417). Hayek reconoce como “intelectuales” no sólo a los autores originales de ciertas ideas sino aquéllos que las reproducen, tal como periodistas, maestros, ministros religiosos, publicistas, locutores de radio, escritores de ficción, de humor y todo tipo de artistas. En otros trabajos (Hayek, 1933 y 1954), describió el proceso de difusión de las ideas desde esos autores originales, pasando por los intelectuales hasta llegar a las grandes masas como gotas que caen en un estanque y generan círculos cada vez más amplios. Ludwig von Mises (1949) contrasta en el capítulo X de su obra *Acción Humana* -“El Papel de las Ideas”. En éste plantea que la sociedad es producto de la acción humana guiada por ideologías, entendiendo a éstas como la totalidad de las doctrinas relacionadas con la conducta individual y las relaciones sociales; más doctrinas sobre el “deber ser”, sobre los fines que el hombre debería perseguir. Es decir, el conjunto de teorías científicas respecto a los medios más una valoración respecto a los fines de la acción humana. Cualquier situación social es, para Mises, el resultado de ideologías desarrolladas previamente, que emergen y pueden reemplazar a otras existentes anteriormente y así transformar el sistema social, por lo que la sociedad es siempre la creación de “ideologías” temporal y lógicamente anteriores. La acción es siempre dirigida por ideas.

Son conocidos los recientes planteamientos donde el profesor de Harvard, Dani Rodrik, sostiene que el análisis que simplemente refiere la causa de toda acción pública, a una cuestión de incentivos económicos, deja de lado el poderoso papel que cumplen las ideas: “Las ideas dan forma a los intereses, en un proceso que opera por tres vías. En primer lugar, determinan la autopercepción de las elites políticas y los objetivos que persiguen. En segundo lugar, las ideas determinan las creencias de los actores políticos respecto del funcionamiento del mundo. Si los grupos de poder empresariales creen que el estímulo fiscal solamente produce inflación, presionarán a favor de ciertas políticas; si creen que genera aumento de la demanda agregada, presionarán por otras. El gobierno fijará un impuesto menor si cree que es fácil evadirlo y uno mayor si piensa que es difícil. Las ideas determinan las estrategias que los actores políticos creen tener a su disposición”. (Rodrik, Dani; “La tiranía de la economía política”, *Project Syndicate*, La Nación, 17/2/13).

Como expresan estos renombrados economistas, existen fundamentos teóricos y de hechos, que resaltan la conveniencia de analizar las políticas públicas y en este caso la cooperación, desde un escenario que parta del reconocimiento de las ideas, el discurso, el papel de los partidos y de los grupos de presión y sus efectos en el desarrollo de las mismas. Estos elementos aparecen en teorías como la elección pública, el neo institucionalismo, la gobernanza. De allí que esta investigación se aborda desde un marco ecléctico integrando elementos conceptuales de la Economía Política, permitiendo un puente entre la economía, el derecho y la política.

**El objetivo General de la Tesis es:** Contrastar la cooperación hispano colombiana como política pública destacando la influencia de las ideas y grupos de presión en la dinámica de la misma. Proponiendo un conjunto de recomendaciones o estrategias que contribuyan al fortalecimiento institucional de la cooperación entre los dos países y la consecución de sus objetivos primordiales.

Se persigue realizar dos aportaciones: El primer aporte es hacer una mirada sintética sobre la importancia que poseen los enfoques que, desde la Economía Política, colocan a las ideas, a los grupos de presión, como factor relevante para el análisis de las políticas públicas. En esa dirección se propone el caso colombiano (un país en guerra interna), cuya cooperación está inmersa en un escenario de actores y grupos de presión (legales e

ilegales), con ideas que afectan el interés de reconocimiento y humanización del conflicto interno, para la construcción de la paz. La segunda aportación es integrar al análisis de la cooperación el programa de investigación fundamentado en la Economía Política. Con ello se da relevancia a la contrastación de la cooperación y la aplicación de la DP, en términos de las relaciones de poder existentes entre actores y a la luz de las realidades políticas económicas y sociales de los diversos contextos donde es aplicada. Al presentar como estudio de caso la cooperación en Colombia, se busca examinar las potencialidades y limitaciones que tiene la aplicación real de la DP en un país latinoamericano de renta media que se caracteriza por no depender de la cooperación, con una importante capacidad institucional. Sin embargo con problemas de derechos humanos y conflicto armado interno, así como una presencia relativamente pequeña y decreciente de donantes oficiales. Como se menciona en los planes de cooperación de España, la presencia de los donantes responde a preocupaciones políticas relacionadas con el conflicto, los derechos humanos y efectos de la violencia. Situación que se sale igualmente del enfoque clásico de la cooperación en un contexto de pobreza amplia y extrema. Se espera que esta investigación contribuya así, a revalorizar la inclusión de las ideas en el análisis de las políticas públicas y particularmente en el caso de la política exterior.

Al usar las teorías de la Elección Pública, Economía Neo institucional y la Gobernanza, se favorece contrastar dentro de la cooperación, las decisiones institucionales que toman los Estados y demás actores; que interactúan en la cooperación. Dichas teorías tienen análisis, definiciones y herramientas que pueden servir para explicar el objeto de estudio. Adicionalmente se mencionará dentro del “análisis de la cooperación de España a Colombia”, la cooperación que hacen los migrantes Colombianos en España denominada codesarrollo. Este término fue planteado por primera vez en la Cumbre de Tampere de la Unión Europea, celebrada en octubre de 1999 y en la Cooperación Española en el año 2005.

Se plantea el siguiente **Problema de investigación:** ¿Cuáles son las principales características y dificultades del proceso de cooperación, España Colombia, en el siglo XXI?

Como **hipótesis de funcionamiento** se puede plantear que en el contexto de la cooperación España - Colombia la existencia de un conflicto armado ha generado procesos de incertidumbre sobre la realidad y modos de intervención efectivos. Los funcionarios de gobierno que consensuan la cooperación tienen diferentes visiones del conflicto. España por el principio de alineación se acoge a las propuestas del gobierno de Colombia. Sin embargo hay asimetrías de información entre actores de los dos Gobiernos sobre percepción del conflicto, intervención efectiva y mecanismos para reducir los efectos y duración del mismo. Esto genera dificultades en la implementación de políticas eficaces en diferentes campos de actuación y en la creación de redes de gobernanza en ámbitos estratégicos.

## **La Metodología de la investigación:**

Pretende responder las siguientes preguntas:

Origen: ¿Cuáles son los factores históricos, políticos y sociales que influyeron en la construcción institucional de esta política?

Desarrollo: ¿Cuál ha sido el desarrollo del marco legal de esta política? Presencia en la constitución, leyes y normas del Estado.

Agentes individuales e institucionales relacionados: Qué actores y agentes institucionales han influido en las decisiones de construcción de esta política y se han beneficiado de la misma?

Análisis de factores despotencializadores: Cuáles son los fallos de gobierno que se observan en la implementación de esta política pública y problemas en los intercambios que se producen (costes de transacción, buscadores de renta, existencia o no de redes de gobernanza que contribuyan a la gobernabilidad de la política).

Análisis de factores potencializadores: Cuáles son las propuestas que pueden mejorar el escenario actual de esta política: mejoramiento de intercambios, disminución de costes de transacción, evitar incidencia de buscadores de renta, alternativas para creación de redes de gobernanza.

La investigación se sustenta en fuentes primarias y secundarias. En fuentes secundarias se acude a estudios, investigaciones, informes y documentación general de entidades relacionadas con la cooperación España y Colombia.

Las fuentes primarias son dos entrevistas virtuales por internet correspondientes a los capítulos 4 y 5, llevadas a cabo en varias ciudades de mayo a agosto de 2015, con 20 personas informantes claves, seleccionadas dentro del gobierno colombiano y organizaciones de la sociedad civil (ver la lista en el Anexo 1). A través de las dos **entrevistas semiestructuradas**, se aportarán diferentes visiones institucionales de colectivos sociales y funcionarios de gobierno. En la primera entrevista en el capítulo 4 se indaga sobre aspectos positivos y negativos de la adhesión de Colombia a la DP. En el quinto capítulo se realiza otra entrevista semiestructurada, sobre aspectos positivos y negativos de la implementación de los 4 ejes estratégicos de la cooperación española en Colombia: Construcción de la paz, Género y desarrollo, Crecimiento económico para la reducción de la pobreza, Agua y saneamiento

**La presentación de esta tesis tiene el siguiente orden:** En esta **Introducción** se mencionan además de justificación de la investigación aspectos metodológicos de la investigación, los objetivos de la misma, el problema y las hipótesis de funcionamiento.

**El primer Capítulo se refiere al Marco Conceptual**, donde con un enfoque ecléctico se contrastará la cooperación al desarrollo desde el enfoque de la Economía Política. Aquí se argumentará más detalladamente las razones por las cuales el objeto de estudio se analiza fundamentalmente desde La Teoría de la Elección Pública, Economía Neo institucional y la Gobernanza.

**En el Segundo Capítulo**, se analizará el proceso de construcción institucional transnacional de la cooperación internacional al desarrollo como políticas de Estado y su influencia en las cooperaciones de los Estados naciones. Se tienen en cuenta la influencia de las ideologías y grupos de interés, en la creación de paradigmas y en la construcción de la cooperación internacional en general.

**En el Tercer Capítulo**, dado que se está analizando la cooperación al desarrollo en Colombia, se contextualiza el desarrollo y la economía colombiana desde la apertura económica por parte del presidente Cesar Gaviria 1990 - 1994, hasta la fecha. Se visibiliza como los grupos de intereses legales e ilegales y sus ideas han influido en las políticas públicas, desarrollo de la economía y en la dinámica del conflicto interno.

**En el Cuarto Capítulo,** se analizan los marcos institucionales de la cooperación española y colombiana. En el caso colombiano se profundiza en las estrategias de cooperación internacional de Colombia desde el gobierno del presidente Andrés Pastrana 1994 - 1998, hasta la fecha. Se contrastará el proceso de adhesión de Colombia a la DP con fuentes secundarias y se complementará con entrevistas semiestructuradas con actores relacionados.

**En el Quinto Capítulo,** se contrastan las acciones de cooperación de la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID), desde los planes directores de cooperación. Profundizando con entrevistas semiestructuradas con actores relacionados, en los ámbitos actuales de cooperación: Construcción de la paz, Género y desarrollo, Crecimiento económico para la reducción de la pobreza, Agua y saneamiento.

**En el Sexto Capítulo,** se hará un resumen de las evidencias encontradas, usando la metodología de la Economía Política y se expondrán las recomendaciones y conclusiones que se derivan de la investigación.

# CAPITULO I

## CAPITULO I

### MARCO TEORICO CONCEPTUAL:

#### 1. LA ELECCION DEL MARCO CONCEPTUAL:

El primer paso en el proceso de elegir un marco conceptual para contrastar una política, ha sido “observar” la cooperación como objeto de estudio, analizando las características del objeto de investigación, definiendo sus características, actores y su dinámica interna. Esto es pertinente si se tiene en cuenta que la palabra teoría proviene del griego “theorein” que traduce “observar”.

En este sentido, la cooperación al desarrollo requiere de análisis que superen el ámbito tecnocrático. Dado que la cooperación que ejecutan los países de la (OCDE) se sustenta en la aplicación de principios de eficacia de la DP, varios investigadores vienen argumentando que se deben llevar los principios de la DP; al mundo real de las relaciones de cooperación en regiones y naciones específicas. Hay que diagnosticar los problemas y ajustes que se requieren hacer en la interpretación y aplicación de la DP que los diversos contextos exigen en la práctica (Foresti *et ál.* 2006; Wright-Revollo 2007; Pineda y Schulz 2008; OPM/IDL 2008; Hyden (2008); Hayman 2009; Schulz 2009; Wallace 2009). Es relevante comprender el papel que el poder tiene en las relaciones de cooperación para la aplicación eficiente de la DP porque aunque los principios no cambian los contextos entre países sí.

Se requiere entonces reconocer el contexto partiendo de concretar de manera general, el concepto de cooperación internacional al desarrollo y la tipología de actores involucrados.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), define la Cooperación Internacional (CI), como la acción conjunta para apoyar el desarrollo económico y social del país, mediante la transferencia de tecnologías, conocimientos, experiencias o recursos por parte de países con igual o mayor nivel de desarrollo, organismos multilaterales, organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil.

**Los Actores Involucrados en la cooperación:** En la cooperación al desarrollo participan diferentes actores públicos y privados del Norte y del Sur con perfil, funciones y estrategias diferentes. Entre las entidades públicas se pueden mencionar los gobiernos de los países donantes y receptores, las administraciones públicas centrales, las universidades, etc. Entre las entidades privadas que hacen cooperación, hay empresas particulares con ánimo de lucro que aplican la responsabilidad social corporativa, igualmente instituciones sin ánimo de lucro como las organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD) y o colectivos sociales como sindicatos, organizaciones de base, comités de solidaridad. Dentro de la sociedad civil, se destaca la cooperación internacional que hacen los migrantes en los países de destino y origen.

**Objeto de Estudio:** Esta investigación se centrara en contrastar la política de cooperación internacional al desarrollo España - Colombia, que proviene de fondos de administraciones públicas. Es decir, se analizará la ayuda oficial al desarrollo (AOD), su dinámica interna e interrelación con los recursos de la cooperación que provienen de las otras administraciones del sector público. Se tiene en cuenta que quienes toman decisiones sobre el direccionamiento de la cooperación publica son los gobiernos a través de funcionarios de instituciones estatales, responsables de este campo. La DP ha definido unos principios de eficacia que permite al país receptor ser el principal agente decisor en aspectos como tiempo, modo, forma y lugar de la cooperación en su país. De allí que es

pertinente contrastar la cooperación desde los elementos conceptuales de las teorías de decisión.

Siguiendo este propósito se iniciará con la presentación sintética del desarrollo de las teorías de decisión en las políticas públicas.

## **2. LOS ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS:**

La aplicación de las teorías económicas de decisión en la política, es un campo que corresponde a la Economía Política. La cual estudia igualmente, como las instituciones y los entornos políticos influyen sobre la conducta de los mercados.

Los análisis de la Economía Política son en muchos casos estudios interdisciplinarios que se apoyan en la sociología, la antropología, el derecho y la ciencia política. En los últimos tiempos se ha consolidado un enfoque nuevo de economía política: El método de la elección racional, que se ha empleado en ámbitos analíticos, ha trascendido su campo original del intercambio en mercados económicos, hacia la interpretación de los fenómenos políticos. Preliminarmente, la teoría de la elección pública y el campo de investigación de la economía constitucional, generaron importantes avances en el conocimiento de la interacción política en sistemas democráticos.

**2.1 LA TEORÍA DE LA ELECCIÓN PÚBLICA:** Hace un nexo entre Economía y Política a través del Estado, para conocer cuáles son los determinantes que definen las políticas que elige el Estado en diferentes áreas. Sus argumentos surgen cuando en la economía y en especial en la teoría neoclásica, había ausencia de análisis del Estado como agente decisor.

En 1962, Gordon Tullock publica con James Buchanan, un libro denominado: “El Cálculo del Consenso”. En éste se analizaron el problema del establecimiento de reglas para la toma de decisiones colectivas. Se argumenta que en cualquier sistema que permita la adopción de decisiones mediante mayorías no unánimes, será posible una tendencia a que, mediante intercambio de votos, se alcancen coaliciones de grupos de interés mayoritarias para aprobar los proyectos que les benefician aunque los costes totales sean mayores que los beneficios totales resultantes. Los costes generados por este tipo de actividades han sido bautizados como "costes de buscarentas" o "costes de Tullock". El concepto entonces se refiere a los grupos de interés que buscan influir sobre las decisiones políticas para que las reglas se elaboren e interpreten en su propio beneficio. Sin embargo este autor reduce culpabilidad a los burócratas cuando dice que “con frecuencia, los burócratas son manipulados por otros *rent-seekers* y que ciertamente no desarrollarían con tanta eficacia tal actividad, sin la extensa condescendencia de los políticos y la ignorancia racional de muchos de los electores” (Tullock, 1993; p.116). Es importante la aportación de este autor porque llama la atención teórica sobre unos costes de la regulación o intervención públicas.

La Teoría de la elección pública tiene dos ámbitos de estudio: La elección pública positiva y la Economía Política Constitucional.

La elección pública positiva: estudia las decisiones colectivas o públicas de los agentes políticos. Incluye toda una serie de modelos, hipótesis, teorías explicativas y predictivas del comportamiento o acciones de los individuos que interactúan bajo las instituciones políticas existentes y frente al funcionamiento de distintas instituciones y normas políticas. Son análisis sobre el funcionamiento de la regla de la mayoría, sobre los efectos

derivados del comportamiento de los gobiernos, sobre la burocracia, los fenómenos de influencias de grupos de interés, la búsqueda de rentas y el ciclo político económico.

La Economía Política Constitucional: James Buchanan en su libro *The Domain of Constitutional Economics* (1985) presenta la economía constitucional como una rama del pensamiento económico dentro del contexto de la teoría de la elección pública. La *Economía Constitucional*, enlaza un amplio campo dentro de las ciencias sociales donde se integran el Derecho, la Economía y la Ciencia Política. Valga anotar que el término fue introducido por el economista norteamericano Richard MacKenzie en 1982, Sin embargo Buchanan da a la economía constitucional un significado específico

La economía política constitucional es un programa de investigación, en el sentido de Lakatos, el cual plantea la investigación como un programa que consiste en una sucesión de teorías relacionadas entre sí, de manera que unas se generan partiendo de las anteriores. Busca analizar los procesos de toma de decisiones colectivas, como resultado de negociaciones, acuerdos y votaciones entre sus componentes individuales.

De igual manera se estudian las normas básicas o “constituciones” que deben regir el comportamiento de las instituciones en un sistema político-económico de carácter democrático. Este programa tiene mucho en común con la más temprana evolución de la Economía Política como ciencia. El análisis de las instituciones en la economía siguió su proceso y los nuevos aportes se integraron, en lo que se ha denominado como: La Nueva Economía Institucional.

**2.2 LA NUEVA ECONOMÍA INSTITUCIONAL:** plantea que en toda actividad económica se establecen vínculos entre los agentes económicos representados en algún contrato, sea explícito o no. En este sentido, se decidirá por una u otra estructura para llevar a cabo la operación, acorde con el grado de complejidad que cada contrato exija para que la relación entre los agentes sea satisfactoria. Esta estructura se elegirá siguiendo un criterio de eficiencia.

Con esta teoría se consolidó un nuevo enfoque, cuya unidad última de análisis es la transacción. Dando relevancia a las instituciones en unos mercados políticos caracterizados por derechos políticos incompletos, cumplimiento imperfecto de acuerdos, información imperfecta, modelos subjetivos de decisión de los agentes y altos costes de transacción. Uno de los principales exponentes de esta teoría ha sido el economista Oliver Williamson, premio nobel de Economía en el año 2009, quien planteó los principios de su programa de investigación sobre la economía de los costes de transacción. Williamson, en lugar de tomar la organización de la actividad económica como dada, trata a los mercados y las jerarquías como modos alternativos de gobernanza, cada uno con distintas fortalezas y debilidades. El análisis transaccional de la economía y la política, es uno de los componentes centrales y más expansivos del programa de investigación de la Nueva Economía Institucional (NEI) (Eggertsson T. 1990).

El programa de investigación de Williamson tiene a la gobernanza como concepto general y a la economía de los costes de transacción, como el medio por el cual se incluye el contenido operativo en el estudio de la organización económica. La absorción del contenido operacional en el concepto de gobernanza supondría examinar la organización económica mediante el enfoque del contrato en lugar del enfoque neoclásico de elección,

reconociendo que se trata de un proyecto interdisciplinario donde la teoría económica y la organización (y, más tarde, aspectos de la ley) se unieron, introduciendo los costes de transacción no considerados hasta ahora en el análisis.

Oliver Williamson argumenta que los mercados y las organizaciones jerárquicas, como las empresas, representan estructuras de gobierno alternativas que difieren en sus enfoques para la solución de conflictos de interés. El economista ha descubierto en sus trabajos que los mercados y las organizaciones jerárquicas, como las firmas, representan estructuras de gobernanza corporativa que difieren en sus acercamientos hacia la resolución de conflictos de interés. Para este científico, la gobernanza constituye un conjunto de mecanismos mediante los cuales las relaciones sociales se organizan dentro de las instituciones y, estas últimas, son moldeadas por la decisión racional de los individuos.

### **2.2.1 LA INSERCIÓN DE LAS INSTITUCIONES EN LA ECONOMÍA NEOCLÁSICA: ANÁLISIS POLÍTICO DE COSTES DE TRANSACCIÓN**

El aporte principal de la nueva economía institucional ha sido la inserción de las instituciones en la línea de razonamiento de la corriente principal de la economía neoclásica<sup>1</sup>.

El proceso de inserción de la economía a la política parte de los trabajos de Ronald Coase (1937; 1960). El papel de las instituciones se perfila de un modo muy preciso: son las reglas de juego que rigen el comportamiento de los sujetos, a los que proporcionan la estructura de incentivos para incidir en el valor de los costos de transacción. El conjunto de reglas que reduce el oportunismo en los intercambios, que extiende la mutua confianza entre los sujetos y con ello la viabilidad a largo plazo de la ejecución de los contratos y ahorra costes de transacción constituye es una estructura institucional eficiente. Este esquema teórico permite relacionar directamente las instituciones con el objeto central del programa neoclásico de investigación, el problema de la eficiencia.

En el Cuadro 1 se resume las diferencias básicas entre Economía Neoclásica y Economía Institucional.

---

<sup>1</sup> Un importante análisis sobre la inserción de la economía Neoinstitucional en la Economía Neoclásica realiza Arias, Xosé Carlos; Caballero, Gonzalo en la revista de Economía Institucional en su artículo Instituciones, Costes de Transacción y Políticas Públicas: un panorama vol. 5, núm. 8, primer semestre, 2003, pp. 117-146

**CUADRO 1:  
DIFERENCIA ENTRE ECONOMIA NEOCLASICA Y NUEVA ECONOMIA  
INSTITUCIONAL**

<b>ECONOMIA NEOCLASICA</b>	<b>NUEVA ECONOMIA INSTITUCIONAL</b>
La economía como ciencia de la elección	La economía como ciencia de la transacción
Racionalidad sustantiva	Racionalidad limitada
Mercados perfectamente competitivos	Mercados imperfectos, con fricciones
Costes de transacción nulos	Costes de transacción positivos
Ausencia de instituciones	Instituciones como reglas de juego
Empresa, ley y política como cajas negras	Existen empresas, leyes y política
Un mundo ideal de eficiencia paretiana	Mayor realismo: ausencia de óptimo social
Teorías Universales, Intertemporales	El tiempo y la historia importan
Análisis político: elección racional imperialista	Análisis Político de costes de transacción

**Fuente:** Revista de Economía Institucional, vol. 5, núm. 8, 2003, Instituciones, costos de transacción y políticas públicas Arias, Xosé Carlos; Caballero, Gonzalo Gonzalo.

La Nueva Economía Institucional “NEI”, plantea que en los mercados económicos los costes de transacción son positivos. Las transacciones como transferencias de derechos de propiedad, pueden considerarse como un problema de contratación, y los costes de transacción se derivan de la suscripción ex ante de un contrato, y de su control y cumplimiento ex post (Eggertsson, 1990). Las partes estarán interesadas en efectuar esa transacción, en forma implícita o explícita, sólo si los costes de transacción no superan los beneficios esperados.

La nueva Economía Institucional modifica el debate sobre el papel del Estado en la economía, al establecer un vínculo entre instituciones y eficiencia. Señala que frente a la confrontación simplista intervención/mercado, ambos se deben analizar como estructuras sociales alternativas que rivalizan ante el conjunto de problemas de información, incentivos y acciones en conflicto que impiden un resultado ideal (Dixit, 1996). En este sentido, la “receta liberal de mercado” no es óptima para toda sociedad pues, como señala North (2000), la imposición de un conjunto de reglas formales a una cultura cuyas restricciones informales no son coherentes con el nuevo conjunto de reglas formales es la receta para el fracaso político y económico.

Al establecer este nexo entre instituciones y comportamiento económico, la NEI relaja el supuesto neoclásico de racionalidad y acepta, en líneas generales, la noción de racionalidad limitada según la cual existen múltiples restricciones a la conducta plenamente racional de los sujetos; restricciones de información, cognoscitivas (o computacionales) y volitivas (Simon, 1957). En cualquier caso, las instituciones establecen las condiciones para el grado de racionalidad que predomine en una sociedad determinada.

Con estos cimientos, la NEI sienta las bases de una teoría del cambio institucional. El análisis de la interacción entre precios relativos, cambio técnico e instituciones es quizá el aporte más notable de Douglass North (1981; 1990a).

En concreto, la incorporación de la idea de *path dependence* destaca la importancia de las condiciones institucionales iniciales (relacionada con problemas de inversiones irreversibles, efectos de aprendizaje o expectativas adaptativas) y muestra que los procesos acumulativos en el tiempo producen por sí mismos resultados económicos. Aquí emerge con fuerza la idea –tan antineoclásica– de que la historia y el paso del tiempo importan. Se abre también una perspectiva de análisis comparativo: las características del entorno institucional son fundamentales en el examen del desarrollo de las distinta

economías y en las comparaciones intertemporales entre ellas y dentro de ellas (Williamson, 2000).

La NEI en su núcleo contiene elementos que ya figuraban en el programa neoclásico y otros totalmente nuevos. Entre los que conserva se destacan el individualismo metodológico, los supuestos de escasez y competencia y el interés por el rigor lógico. Entre las novedades, además de la internalización de los factores institucionales, hay dos consideraciones epistemológicas cruciales: la noción de racionalidad limitada y la dimensión histórica, que frente a la pretensión neoclásica de universalidad obliga a relativizar las propuestas teóricas.

La NEI ha tenido un impacto significativo en el panorama contemporáneo de varias ciencias sociales. Durante bastante tiempo adoleció de cierto “vicio teorista”, es decir, de una manifiesta ausencia de contenido empírico. Pero desde la década de los 90 ha surgido un gran caudal de estudios empíricos bien fundamentados en la mayoría de esos campos y para un número significativo de países, con lo que el problema anterior ha sido corregido en buena medida. Además, ha ido surgiendo una nueva teoría de la política que, como se verá más adelante en el **Gráfico 1**, supera algunos límites teóricos, metodológicos y empíricos de los anteriores análisis de economía política. El análisis político de costes de transacción (APCT) se fraguó con diversos aportes en la década de los 80, pero sólo alcanzó una presentación explícita y sistemática en los trabajos de North (1990b) y Dixit (1996), que proponen una estructura teórica para interpretar los fenómenos políticos cuyas bases se resumen a continuación:

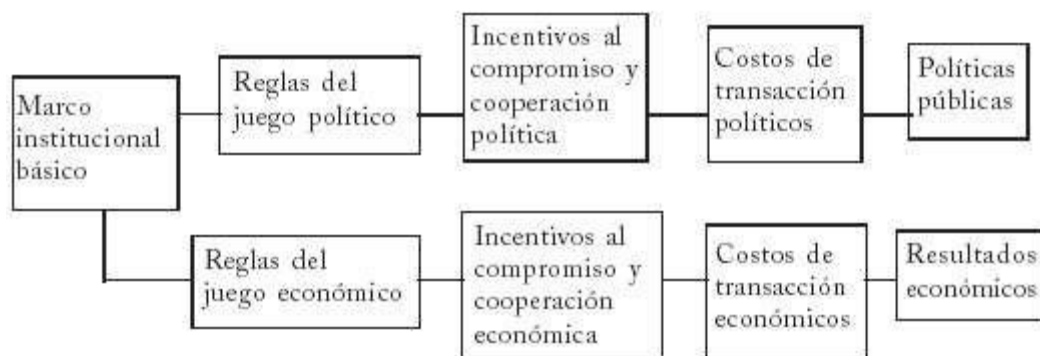
1. La aplicación de la visión transaccional en este ámbito lleva a considerar la interacción política como un conjunto de relaciones contractuales.
2. Las instituciones son las reglas del juego político, que intervienen de un modo decisivo en la estructura de incentivos que encaran los agentes; por ello determinan en alto grado los resultados de las políticas públicas.
3. En la relación causal entre instituciones y resultados, son de particular importancia las estructuras de ejercicio de la autoridad (*governanza*), es decir, los mecanismos y normas de organización que se establecen para los actores del juego político.
4. Los costes de transacción tienden a ser mayores en el ámbito político que en el económico, por lo que el diseño de una estructura institucional eficiente es más complejo.
5. En los últimos tiempos se observa una progresiva introducción de la perspectiva intertemporal, esto es, una visión de las políticas públicas como resultado de una cadena de transacciones políticas intertemporales; aquí es de gran importancia la forma que asuma el alineamiento temporal de los incentivos de los actores.
6. La noción de compromiso desempeña un papel central en el avance hacia la eficiencia institucional, lo que justifica la importancia del capital reputacional y de las fórmulas organizativas del Estado.

En suma, el enfoque neoinstitucional resalta que la estructura institucional y organizativa actúa como un conjunto de reglas que estructuran los incentivos y conjuntos de elección de los sujetos políticos, y así determinan el resultado político (si bien esto no implica un determinismo que permita la predicción perfecta). Esta idea se puede expresar como  $y = f(x) + e$ , donde  $y$  es el resultado político,  $x$  son las reglas políticas e instituciones, y  $e$  es un factor aleatorio. Si las instituciones políticas están mal diseñadas –de modo que hay incentivos para el comportamiento oportunista, el valor de los compromisos contraídos por los agentes será bajo, las políticas tendrán poca calidad y estarán sesgadas hacia el corto plazo. Todo ello no dejará de tener efectos negativos sobre la evolución económica

del país de que se trate y mermará sus posibilidades de crecimiento sostenido. (Arias, X; Caballero, Gonzalo, 2003).

La secuencia lógica de este razonamiento se recoge en el Grafico 1

**GRAFICO 1**  
**ANÁLISIS POLÍTICO DE COSTOS DE TRANSACCIÓN:**  
**SECUENCIA LÓGICA**



**Fuente:** Revista de Economía Institucional, vol. 5, núm. 8, 2003, Instituciones, costos de transacción y políticas públicas Arias, Xosé Carlos; Caballero, Gonzalo Gonzalo.

El análisis político de los Costes de transacción (APCT) busca superar las graves insuficiencias de los modelos analíticos tradicionales de elección racional aplicados a la política (MATERAP). Pero la valoración general de esos modelos, encabezados por la elección pública, ha de ser matizada. Por un lado, éstos han permitido explicar algunos aspectos del funcionamiento del sistema democrático que antes apenas se tomaban en cuenta, como la búsqueda de rentas o los ciclos económicos electorales, mediante la formulación de teorías claras y precisas. En particular, el desarrollo de la economía política constitucional (línea de J. Buchanan) produjo una agenda de investigación en la que ocupan posiciones centrales las nociones de velo de incertidumbre y consenso en la definición de políticas, así como la necesidad del compromiso y las reglas para reducir el impacto de la ineficiencia política.

Por otro lado, las limitaciones epistemológicas de los modelos analíticos tradicionales de elección racional aplicados a la política (MATERAP), para constituir una teoría positiva de la política son cada vez más evidentes. A las críticas usuales de reduccionismo argumental, uso excesivo de la noción más estricta de racionalidad (racionalidad sustantiva, sin acotación alguna) o insuficiente contrastación empírica de algunas de sus principales propuestas teóricas, se han añadido otras que destacan el uso forzado de analogías tomadas del análisis del intercambio económico (los procesos que llevan a maximizar beneficios e influencia y votos pueden ser muy diferentes), lo que bloquea sus posibilidades de desarrollo formal. El APCT ha intentado dar respuesta a muchos de estos problemas, como se indica en el cuadro 2.

**CUADRO2**  
**DIFERENCIAS BÁSICAS ENTRE MATERAP Y APCT**

MATERAP	APCT
Análisis transaccional limitado al “logrolling” de la Economía	La transacción como unidad de análisis político
Racionalidad sustantiva	Racionalidad limitada
Imperialismo de la economía	Integra el razonamiento económico y político
La constitución como regla	Instituciones como reglas formales e informales
La constitución determina todo	La constitución como contrato incompleto
Las reglas importan, los actos no	Reglas / actos: distinción de grado
Ausencia de costes de transacción políticos	Altos costes de transacción políticos
Visión estática de la transacción política	Intertemporalidad en las transacciones políticas
Dimensión ahistorica.	Dependencia de la senda.

Fuente: Elaboración propia a partir del artículo de Arias, X.C et al, op.cit.

Además, desde el punto de vista metodológico, y frente a la pretensión imperialista de los modelos tradicionales de elección racional aplicados a la política (MATERAP), el análisis transaccional incorpora una novedad: el intento de construir una teoría positiva de la economía política que integre elementos de análisis económico y de análisis político (Dixit, 1996; Coase, 1999; North, 1999b). Aquí es importante el aporte de politólogos como Shepsle K. (1986, 2006) o Moe T. (1990, 2005)

### **2.2.2 LA CONSTRUCCIÓN DE UNA TEORÍA DEL ESTADO DESDE EL NEO INSTITUCIONALISMO:**

El Estado establece buena parte de las “reglas del juego” especificando las condiciones de la competencia y de la cooperación, y el nivel de los costes de transacción. Al proporcionar ese ordenamiento, el Estado puede favorecer el acercamiento de la producción a su frontera técnica. En ese sentido, un componente del elemento de coerción es de gran relevancia: la instancia estatal es decisiva en el proceso de ejecución de los contratos, sean de carácter público o privado, y es definitiva cuando haya discrepancias entre las partes (*third-part enforcement*).

En un importante artículo, North y Weingast (1989) identificaron los mecanismos a través de los cuales el paso de un modelo de Estado depredador a otro contractual fue crucial para la orientación histórica hacia el crecimiento de la Inglaterra del siglo XVII, demostrando la superioridad del gobierno representativo surgido de la Revolución Gloriosa frente al marco institucional precedente. La revolución redujo la dimensión expoliadora del sistema fiscal a favor del soberano y su capacidad para alterar unilateralmente los impuestos, limitó el poder legislativo y judicial de la Corona y estableció un sistema de equilibrios entre parlamento y monarquía. Todo ello hizo más predecibles las decisiones de gobierno y fortaleció e hizo más creíble el compromiso institucional de asegurar los derechos de los individuos. En suma, es un ejemplo de que el tránsito de la tiranía al gobierno representativo se puede entender como un refuerzo de la eficiencia política y económica.

En línea con esta interpretación, algunos historiadores económicos y políticos han hecho análisis comparativos que permiten avanzar en el conocimiento de la relación entre derechos de propiedad, modelo de Estado y crecimiento económico en la Europa del

arranque capitalista. Entre ellos se destaca el de Hoffman y Rosenthal (1997) que compara la evolución de Inglaterra y Holanda con la de Francia y España en esa época. El Estado, en su doble función de ejecutor final de todo contrato y de depositario último de la coerción, se convierte además en campo de batalla por el control de su proceso interno de decisión. Este es uno de los factores que permite entender por qué, en una realidad social dinámica, el marco institucional y el Estado están sometidos a conflictos y cambios continuos.

Es obvio que existe un vínculo entre modelo de Estado y régimen político. Una vertiente ha avanzado en esa dirección. Un ejemplo es el trabajo de Przeworski y Limongi (1993), que presenta a la democracia como un régimen político en el que los ciudadanos deciden el tamaño del Estado y tienen derecho al residuo fiscal (la diferencia entre el producto total y el costo del gobierno estatal), mientras que en la autocracia el aparato del Estado decide su tamaño y se puede apropiarse del residuo fiscal (como en las dictaduras personalizadas). Así, mientras que la democracia es el régimen político prototipo de un Estado contractual, la autocracia lo es del depredador. (Xosé C, Caballero G. 2003)

No obstante, en cualquier análisis empírico positivo la distancia entre ambos prototipos estatales se acorta. El poder no es ilimitado en el Estado depredador, pues precisa un grado de aceptación social, y el contractual no actúa—en presencia de costos de transacción positivos— como un maximizador perfecto y benevolente de la eficiencia y la riqueza. Y, como hemos mostrado, el elemento de coerción no deja de existir, con menor peso relativo y mayor legitimidad, en el modelo contractual/democrático. Por esa razón, en su obra póstuma, Mancur Olson (2000) criticó la teoría northiana y negó incluso la posibilidad de aplicar un enfoque contractual en el análisis de la política democrática, en la que las relaciones entre agentes son socavadas inevitablemente por ese elemento de fuerza.

### **2.2.3 UNA TEORÍA DEL ESTADO CON COSTES DE TRANSACCIÓN**

En la caracterización institucional de los mercados políticos cabe distinguir dos niveles de análisis: el que explora la naturaleza del Estado, donde surgen las reglas del juego, y el que se centra en el desarrollo del juego político. Los mecanismos de *gobernanza* de las relaciones contractuales son el centro de atención, tema que se analiza a continuación.

**2.3. TEORÍA DE LA GOBERNANZA:** la Gobernanza analiza todos los mecanismos, procesos y reglas a través de los cuales se ejerce la autoridad económica, política y administrativa de una organización, tanto empresarial como estatal o del tercer sector (ONGs). Es un concepto que busca describir transformaciones sistémicas complejas producidas a distintos niveles -de lo local a lo mundial- y en distintos sectores -público, privado y civil. Pretende comprender cómo queda determinada la conducta de las instituciones por el variado conjunto de agentes y reglas que influyen sobre ella.

Elionor Ostrom, fue galardonada con el premio Nóbel de economía en el 2009, por sus trabajos sobre la gobernanza de la explotación y uso de los bienes comunes o públicos. Sobre la base de numerosos estudios de la gestión de los usuarios de los *stocks* de pastos, pesca, bosques y lagos; Ostrom, se percató de que los usuarios de estos recursos desarrollan frecuentemente sofisticados mecanismos para la toma de decisiones y refuerzan la regulación para manejar los conflictos de interés, lo que caracteriza a las normativas que promueven el éxito. Concluye de esta forma que los resultados son, con más frecuencia, mejores que los previstos por las teorías estándar. Sus trabajos

demuestran que la privatización o la gestión pública no son siempre las mejores alternativas para el uso de los bienes comunes. En realidad lo que importa para una gestión eficaz y sostenible de los recursos es la organización de las comunidades locales, sobre todo cuando existen reglas y normas consensuadas. De forma congruente con la NEI y el programa de investigación de análisis institucional y desarrollo (AID) de Ostrom (Ostrom, E. 2010), en sus postulados subyace la noción de que los gestores externos no disponen de la información completa y suficiente sobre los recursos que tienen los usuarios directos.

Las aportaciones de esta politóloga están relacionadas con la gestión de los recursos naturales, al ser considerados como bienes comunes, tales como las poblaciones de peces, pastos, bosques, lagos, cuencas de aguas subterráneas, agua potable o de riego. Es decir, son recursos a los que más de una persona tiene acceso, pero donde el consumo de cada persona reduce la disponibilidad de los recursos a los demás. Sobre la base de numerosos estudios empíricos de los recursos naturales comunes, Ostrom ha concluido que la propiedad común es a menudo sorprendentemente bien administrada y no necesariamente se requiere de la intervención del gobierno como garantía para que se alcancen mejores resultados en la administración de esos bienes. Las diferentes fórmulas de gobiernos locales permiten explicar cómo las comunidades se coordinan para la toma de decisiones, a partir de un razonamiento individual o colectivo que les permite hacer uso de la propiedad común. Ostrom realiza diversos estudios empíricos que demuestran que en algunas ocasiones la intervención del Estado o de instituciones que administren el bien común es necesaria, pero también en muchas otras esta intervención puede ser catastrófica y puede ser mejor una situación de autogobierno por parte de los ciudadanos.

El argumento teórico sobre la propiedad común, menciona que debe tenerse en cuenta el hecho de que los propios usuarios pueden crear y aplicar normas que permitan atenuar la sobreexplotación. Este argumento también deja de lado las dificultades prácticas asociadas con la privatización y la regulación. Se considera que el antecedente de los trabajos de Ostrom en materia de los bienes comunes es el trabajo realizado por el biólogo Garrett Hardin (1968), "la tragedia de los comunes", allí se sostiene que la degradación de los bienes de uso común como resultado de la sobreexplotación y su inevitable agotamiento trágico. Sin embargo, los trabajos de Ostrom, proporcionan nuevas alternativas que no necesariamente terminan en tragedias, discuten sobre los mecanismos para sostener la cooperación en las sociedades humanas y enfatizan que una situación de autogobierno por parte de los ciudadanos puede ser exitosa. La confianza ("Trust") entre los participantes juega un papel central a la hora de resolver algunos de los dilemas sociales planteados.

# CAPITULO II

## CAPITULO II

### FASES DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA COOPERACION AL DESARROLLO A NIVEL INTERNACIONAL: LA CONSTRUCCION DE PARADIGMAS

Analizar la política de cooperación binacional Hispano Colombiana, desde la metodología de la economía política, requiere revisar el proceso de construcción institucional de la cooperación a nivel mundial. Para ello es importante comprender la forma como las ideas e intereses globales, se han trasladado a la estructura, las modalidades o las áreas de cooperación internacional. En tal sentido, es útil integrar en el análisis, el contexto histórico en el que surgió y se desarrolla la cooperación como política transnacional, sus paradigmas y transformaciones.

Respecto a la construcción institucional de la cooperación a nivel mundial, es importante hacerse la pregunta, ¿Por qué existen las agencias nacionales de cooperación? En el marco de la economía política esto nos remite a la pregunta que se hizo Ronald Coase en 1937: ¿por qué existen las empresas?, en su famoso artículo sobre "La naturaleza de la empresa. Coase, sugirió que los costes de transacción podrían explicar la existencia y los límites de la empresa.

Con respecto a las agencias de ayuda, desde la economía política se puede decir que la cooperación internacional al desarrollo es una transacción, donde donantes y receptores a través de contratos formales tipo convenios, tratados, acuerdos alinean sus preferencias y llegan a consensos donde se definen: modo, tiempo y ámbito concreto de la cooperación.

Todas las transacciones, incluidas las transferencias de ingresos entre donantes y receptores, suponen costes de transacción (Coase, 1937; Norte, 1990; Williamson, 1985). Carl J. Dahlman reagrupa los costes de transacción en tres categorías: "costos de investigación e información": "costos de negociación y de decisión":

"costos de vigilancia y de ejecución": Williamson (1985) plantea que la incertidumbre es un atributo clave de las transacciones y su causa es la información imperfecta y asimétrica entre socios.

Diferentes arreglos de gobernanza resultan en diferentes estructuras de costes de transacción *ex-ante* (búsqueda y negociación) y *ex post* (cumplimiento).

Las agencias nacionales son entonces, empresas o entidades que contribuyen a la mediación para la alineación de preferencias entre donantes y receptores.

Son más que un mecanismo de transferencia financiera, participan en todo el proceso que implica las transferencias o ayuda:

(a) *costes* de transacción *ex ante*, es el coste para el donante, para obtener información sobre el receptor de la ayuda (quién y dónde están, cuál es el origen de sus problemas y lo son sus necesidades) y el coste que implica de manera efectiva la transferencia (dinero, ayuda material, asistencia técnica, etc.);

(b) Coste de transacción *ex-post* indica la incertidumbre sobre las intenciones del receptor con respecto al uso que él va a hacer de la transferencia (es una evaluación del grado de alineación - preferencia entre donante y receptor).

A su vez las agencias de ayuda nacionales, negocian consensos con otros donantes en organizaciones multilaterales como el comité de ayuda al desarrollo (CAD). Igualmente en espacios como foros de eficacia de la ayuda definen arreglos institucionales para la entrega de ayuda.

¿Cómo las agencias multilaterales encajan en el cuadro de costes de transacción y la teoría de la agencia?

**Los organismos multilaterales** son escenarios de consensos para impulsar compromisos colectivos entre las preferencias de los distintos actores. Los países han delegado en instituciones como las agencias nacionales de cooperación la planificación y gestión de los procesos de cooperación al desarrollo, en este proceso pueden ocurrir problemas de agencia como selección adversa, asimetrías de información y riesgo moral. Los organismos multilaterales proporcionan un entorno institucional, que responde a una demanda de mediación cuando las preferencias son dispares e incompletas, entre donantes y receptores, permitiendo valorar y resolver los problemas de agencia enumerados anteriormente. Al igual que todos los contratos, los contratos de ayuda son necesariamente incompletos y algunas de las actividades y los resultados serán costosos para verificar. Como resultado, el riesgo moral y la selección adversa son inherentes a la prestación de ayuda.

Todo esto hace pertinente contrastar los procesos de institucionalización mundial de la cooperación al desarrollo, como se hará a continuación.

## **IFASES DE INSTITUCIONALIZACIÓN MUNDIAL DE LA COOPERACION AL DESARROLLO**

Cada país define su cooperación internacional al desarrollo construyendo marcos institucionales y legales que convierten la política de cooperación en una política de Estado. Como se ha mencionado, en el diseño de la cooperación internacional como política pública de Estados nacionales, hay la interrelación de 3 variables: Estado, política y economía. En este proceso de institucionalización internacional de la cooperación al desarrollo, se pueden identificar dos fases, diferenciadas por los cambios que se han producido en el orden internacional.

### **1. PRIMERA FASE DE INSTITUCIONALIZACION MUNDIAL DE LA COOPERACION, DESDE EL PARADIGMA DE ECONOMIA CENTRALIZADA – SOCIALISTA, Y ECONOMIA DE MERCADO – CAPITALISTA:**

**La primera fase de 1945 a 1989**, se inicia después de la segunda guerra mundial que generó la necesidad de la reconstrucción de Europa. Derrotada Alemania se requiere la cooperación internacional para el rescate de los países europeos. En esta época existían dos potencias mundiales capaces de liderar ese reto: Estados Unidos de América y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. Ambas naciones representaban esquemas diferentes en la interacción de política, economía y Estado. Por un lado, Estados Unidos como Estado capitalista, promovía un modelo de desarrollo que se basaba en una economía de mercado. Por otro lado, La Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) como estado socialista, promovía un desarrollo que se basaba en una economía de planificación central.

La primera fase de la cooperación internacional, se ha denominado en la presente investigación, como Fase de la Bipolarización de las Políticas de Cooperación internacional<sup>2</sup>: **Estado Capitalista, Economía de Mercado; Estado Socialista,**

---

<sup>2</sup> Durante esta fase la institucionalización de la cooperación internacional al desarrollo a nivel mundial estuvo caracterizada porque existieron dos comités de cooperación, uno apoyado por Estados Unidos proclive a promover la economía de mercado y otro

**Economía Planificada.** Esto debido a que en 1947, Estados Unidos impulsó un plan de cooperación para la recuperación de la economía europea de post guerra, que se denominó Plan Marshall<sup>3</sup>, al cual fue reticente la unión – soviética por considerarlo de impulso de una economía capitalista. Esta primera fase de bipolaridad termina con el colapso de la Unión Soviética dando comienzo a la segunda fase: **Capitalismo global y Desarrollo Humano.**

### **1.1 COOPERACION DIRECCIONADA A UNA ECONOMIA PLANIFICADA, SOCIALISTA**

Como alternativa al Plan Marshall patrocinado por los Estados Unidos, los países socialistas crearon por su parte el Consejo de Ayuda Económica “CAME”, cuyo fin era impulsar las relaciones comerciales entre los estados miembros, en un intento de contrarrestar a los organismos económicos internacionales de economía capitalista. Orientados por la Unión Soviética, los miembros del CAME se especializaron en actividades económicas creando zonas productoras de materias primas, siderurgia, industria petroquímica, etc. Esto dentro del Sistema de Producto Material de la Contabilidad Nacional de las Naciones Unidas.

A LA CAME se integraron países diferentes a los soviéticos como Cuba y Mozambique. Este organismo fue un instrumento para estrechar los lazos entre los países socialistas y su líder la unión soviética<sup>4</sup>.

### **1.2. COOPERACION DIRECCIONADA A UNA ECONOMIA CAPITALISTA**

---

comité respaldado por la Unión Soviética que impulsaba la economía planificada. Estos comités constituyeron una evidencia de la transnacionalidad de las políticas de cooperación y su paulatina influencia en el ámbito de la cooperación de los países.

<sup>3</sup> El Plan Marshall, como plan de reconstrucción europeo, fue diseñado por William L. Clayton y George F. Kennan y su anuncio se hizo el 5 de junio de 1947, recibiendo el nombre de su mentor el secretario de Estado norteamericano George Marshall. El programa respondía a que terminada la segunda guerra mundial, las dificultades económicas de países europeos, dificultaban la compra de productos norteamericanos y por lo tanto se requería una estrategia que facilitara el suministro de bienes y servicios desde Estados Unidos al continente Europeo; por tal motivo se convocó una reunión de coordinación en París en los meses de junio - julio de 1947.

<sup>4</sup> En el **Sistema Económico** de la URSS el Estado era propietario de los medios de producción con planificación centralizada que debía satisfacer las necesidades básicas de la población. El máximo órgano planificador era el *Ministerio de Planificación*, El Gosplan que seguía las orientaciones del Consejo de Ministros de la URSS. El propósito de las sucesivas constituciones realizadas en la URSS, era crear las bases para el desarrollo del socialismo para llegar a la fase final del desarrollo humano, el comunismo. Se consideraba como “modelo burgues” a la democracia representativa tradicional y su multipartidismo y opuesto a la democracia obrera y socialista que buscaban implementar. Aunque existía división de poderes, el Soviet Supremo, se consideraba el máximo depositario de la voluntad popular, era la llamada “democracia popular”.

Se construyó a través del denominado Plan Marshall. Este programa canalizó la ayuda financiera hacia Europa proveniente de Estados Unidos, tras la segunda guerra mundial y se convirtió en el principal plan de esta potencia para la recuperación de postguerra de los países europeos, que a la vez estaba destinado a contener un posible avance del comunismo.

A estas reuniones asistió de manera reticente la URSS, que pronto cuestionó la propuesta del Plan, por considerarlo un instrumento para potenciar el imperialismo americano. Así fue que de todos los países ocupados por los soviéticos y liberados de los nazis, Checoslovaquia fue el único que aceptó el plan Marshall. Esta nación tenía tradición democrática con un partido comunista en auge, obteniendo un 38% de votos en las elecciones de 1945 y participando en el gobierno en coalición con otros partidos demócratas. La unión soviética hizo presión para que Checoslovaquia no aceptara el Plan Marshall y se desencadenó un acoso del partido comunista al gobierno de turno. Los partidos de derecha fueron integrados en un Frente Nacional, dominado por el Partido Comunista que se fusionó con el partido socialdemócrata.

Con ello, en las elecciones de 1948, solo se pudo votar a una lista única sin oposición permitida, dando todo el poder al Partido Comunista checoslovaco. Esto ocasionó en Occidente una gran preocupación precipitando que el Congreso norteamericano aprobara el Plan Marshall en 1948. Ese mismo año se creó la OECE (Organización Europea de Cooperación Económica) para gestionar la ayuda<sup>5</sup>. España no pudo integrarse por no tener una democracia, dado que estaba bajo la dictadura del general FRANCO, considerado régimen autoritario para otros países; haciendo más duro el lento proceso de recuperación, tras la guerra civil.

### **1.2.1LA OECE Y LA BUSQUEDA DEL CONSENSO:**

El propósito seminal de la OECE era procurar mantener un nivel de actividad económica satisfactorio, sin que los países miembros se vieran obligados a necesitar reiteradamente de una ayuda exterior. Su documento fundacional se limitó a definir en grandes líneas las normas de la cooperación europea. Como objetivos específicos principales se establecen los siguientes:

- a) Instaurar un régimen multilateral de pagos y atenuar las restricciones a los intercambios.
- b) Estrechar los lazos económicos entre todos los países de Europa.
- c) Instaurar y mantener la estabilidad de las monedas de los países miembros, así como lograr un equilibrio financiero.
- d) Mantener un nivel de pleno empleo.
- e) Desarrollar las exportaciones hacia los países no miembros de la Organización, evitando una autarquía de carácter regional.

---

<sup>5</sup> Esta institución fundada el 11 de abril de 1948 la integraron países como Portugal, Reino Unido, Francia, Alemania, Italia, Países Bajos, Bélgica, Luxemburgo, Austria, Dinamarca, Noruega, Grecia, Suecia, Suiza, Turquía, Irlanda e Islandia, tenía la responsabilidad de administrar las ayudas del Plan Marshall. Se pretendía que la creación de la OECE debía facilitar el comercio, conceder créditos y fomentar la liberalización del capital. (CAD, 2000)

### **La Búsqueda del Consenso:**

El problema más grande que tenía la OECE, fue la exigencia de unanimidad en la toma de decisiones, porque cualquier país podía imponer el veto, y de no llegar a soluciones prácticas. Con el fin de corregir esto en el art. 14 se determinó que cuando un miembro declarase no estar interesado en una cuestión, su abstención no supondrá un obstáculo para que las decisiones que se tomen sean obligatorias para todos los demás miembros. Con esta norma se permitió que el país que no estuviera de acuerdo con obligaciones impuestas por el Consejo pudiera abstenerse y los países que estuvieran de acuerdo cumplieran las actuaciones previstas desde el Consejo. Esto es una evidencia de una estrategia para resolver en elecciones colectivas las posibles dificultades para no llegar al consenso. En medio de las propias dificultades que implica consensuar intereses de diversos países la gestión de la OECE permitió la recuperación económica de países europeos apoyándose en recursos del Plan Marshall.

En 1958 se permitió la vinculación de España y a la vez se consideró necesario formular las tareas futuras de la organización, con el fin de atender problemas como los siguientes: No poder realizar el proyecto de Gran Bretaña de crear un Área de Libre Comercio que integrara a todos los miembros de la OECE.

Las unidades de cuenta de los principales países europeos, para los no residentes se declararon convertibles.

Surgía el compromiso de que Europa también debía prestar ayuda a países en vías de desarrollo y preocuparse de sus relaciones con el resto del mundo.

### **1.2.2 LA CREACION DE LA OCDE (1960):**

El futuro organizativo requería también la participación de dos naciones que hasta entonces habían sido socias del proceso de la OECE: Estados Unidos y Canadá. Por lo tanto, se delegó a un comité la preparación del nuevo convenio constitutivo y se creó en París la OCDE, el 14 de Diciembre de 1960. Con el paso del tiempo, la OCDE se ha convertido en un escenario que reconoce la interdependencia entre los países y promueve el desarrollo social y económico de los países desarrollados que la conforman.

#### **Compromisos de los países miembros:**

Promover la utilización eficiente de sus recursos económicos; en el terreno científico y técnico, promover el desarrollo de sus recursos, fomentar la investigación y favorecer la formación profesional; Perseguir políticas diseñadas para lograr el crecimiento económico y la estabilidad financiera interna y externa y para evitar que aparezcan situaciones que pudieran poner en peligro su economía o la de otros países; Continuar los esfuerzos por reducir o suprimir los obstáculos a los intercambios de bienes y de servicios y a los pagos corrientes y mantener y extender la liberalización de los movimientos de capital<sup>6</sup>.

Los representantes de los países participan en comités especializados donde intercambian información y analizan propuestas y progresos alcanzados en ámbitos específicos de

---

6 El órgano directivo principal de la OCDE es el Consejo, que está integrado por los representantes de los países miembros y de la Comisión Europea. Se toman decisiones vía consenso donde la Secretaría lleva a cabo el análisis y hace propuestas. Hay un secretario General asistido por 4 secretarios adjuntos que asisten al Secretario General en sus funciones.

políticas como: ciencia, comercio, economía, educación, empleo o mercados financieros. Existen alrededor de 200 comités, grupos de expertos y grupos de trabajo.

La OCDE busca hacer cooperación internacional al desarrollo con los países menos desarrollados y por tal motivo tiene un comité de ayuda al desarrollo CAD que hace valoraciones y recomendaciones para mejorar el impacto de la ayuda oficial al desarrollo - AOD<sup>7</sup>. Estos recursos están destinados a fomentar el desarrollo de otros países y en caso de ser préstamos deben otorgarse con criterios favorables, como que un porcentaje deber ser donativo y el resto se paga con un menor tipo de interés de mercado.

### **1.2.3 GRUPOS DE INTERES EN LA AYUDA AL DESARROLLO:**

La ayuda oficial al desarrollo AOD, también se direccionó hacia intereses de los países donantes. Es el caso de las naciones donantes que priorizaban la ayuda a las naciones con las que tenían más afinidad cultural, habían sido antiguas colonias o hacia países donde querían aumentar su influencia política y económica. En este contexto, la agenda del diálogo sobre cooperación y desarrollo entre países denominados subdesarrollados y los países industrializados, después de la segunda guerra mundial, tuvo diferentes perspectivas.

Los países “subdesarrollados” planteaban objetivos como: estabilización de los ingresos obtenidos de sus exportaciones, regulación de las transferencias tecnológicas, reforma del sistema monetario con mayor presencia en los organismos internacionales y posibilidad de negociar la deuda externa. Los países desarrollados proponían apertura económica e internacionalización de la economía, promoviendo que los países menos desarrollados abrieran sus economías. Sin embargo, las naciones más desarrolladas protegían a sus productos primarios y a algunas industrias intensivas en mano de obra (textiles, calzado) de la competencia de países subdesarrollados.

## **2. LA SEGUNDA FASE DE LA INSTITUCIONALIZACION MUNDIAL DE LA COOPERACION AL DESARROLLO: CAPITALISMO GLOBAL Y LA AGENDA DE DESARROLLO HUMANO (1990 - CONTINÚA)**

La CAME Y LA OCDE fueron expresiones de dos modelos de cooperación que reflejaban estructuras de Estado, economía y política contrapuestas ideológicamente. En 1985, el gobierno de Mijaíl Gorbachov, articula una serie de reformas (Glasnot y Perestroika) que prepararían la caída del coloso soviético. En 1989 se produce la Caída del Muro de Berlín y en 1991 ocurre el golpe de estado en la URSS. En unos pocos años los países soviéticos del Este, empiezan a hacer la transición hacia una economía de mercado y reciben ayudas del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial. El mapa geopolítico mundial experimenta una gran transformación. En líneas generales el proceso fue pacífico y el mundo bipolar dejó paso a un mundo multipolar.

---

7 Según el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) la Ayuda oficial al desarrollo AOD, la constituyen los flujos que las agencias oficiales, incluidos los gobiernos estatales y locales, o sus agencias ejecutivas, destinan a los países en desarrollo y a las instituciones multilaterales y que en cada operación satisfacen las siguientes condiciones: a) tienen como principal objetivo la promoción del desarrollo económico y el bienestar de los países en desarrollo y b) son de carácter concesional y contienen un elemento de donación de al menos el 25%.

En este entorno, en la década de los 90, se destacan entonces dos paradigmas globales de desarrollo y crecimiento: uno de capitalismo global que impulsaba un ajuste estructural, propuesto principalmente por John Williamson y que hicieron parte de los programas del FMI, Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo. De otro lado, en el marco de las Naciones Unidas cobraron vigencia enfoques como el desarrollo humano, aportados por economistas como **Amartya Sen**, junto con la creación de informes de desarrollo humano que usaban un nuevo indicador como el índice de desarrollo humano.

## 2.1 EL CONSENSO DE WASHINGTON

La crisis de la deuda y el derrumbe del socialismo soviético, generó un conjunto de propuestas de ajuste estructural, realizadas por varios economistas liderados por John Williamson, quien convocó a unos cincuenta de economistas de varios países a un seminario que se realizó el 6 y 7 de noviembre de 1989, en la capital federal y que tuvo por finalidad, analizar los avances alcanzados y las experiencias obtenidas de la aplicación de las políticas de ajuste y de reforma estructural, impulsadas al inicio de la década por los organismos y agencias que componen el Consenso. Williamson intentó sintetizar las diferentes ponencias que se presentaron por los paneles, obteniendo un listado de una docena de objetivos de política económica, en los cuales se verificó un razonable grado de acuerdo.<sup>8</sup>

Este documento se concretó en recomendar fortalecimiento en 10 ámbitos estratégicos de política económica.

- a.- disciplina presupuestaria,
- b.- cambios en las prioridades del gasto público (de áreas menos productivas a sanidad, educación e infraestructuras);
- c.- reforma fiscal encaminada a buscar bases imponibles amplias y tipos marginales moderados;
- d.- liberalización financiera, especialmente de los tipos de interés;
- e.- búsqueda y mantenimiento de tipos de cambio competitivos;
- f.- liberalización comercial;
- g.- apertura a la entrada de inversiones extranjeras directas;
- h.- privatizaciones;
- i.- desregulaciones;
- j.- garantía de los derechos de propiedad.

Con este grupo de medidas los países industrializados se motivaron más, desde entonces, a difundir un modelo de crecimiento para las naciones denominadas del Tercer Mundo, fundamentado en: estímulo de los intercambios comerciales, integración plena en el contexto económico mundial, persuasión de que el crecimiento económico vendrá de los beneficios del comercio exterior.

---

<sup>8</sup> Las medidas buscaban fortalecer el modelo de economía capitalista y sirviera de orientación a gobiernos de países en desarrollo. Se llamó Consenso de Washington haciendo referencia al entorno político-económico-intelectual, integrado por los organismos internacionales (FMI, BM), el Congreso de los EUA, la Reserva Federal, los altos cargos de la Administración y los grupos de expertos. Ver (FMI, 1990); (BM, 1990).

### **LA CRISIS DEL CONSENSO DE WASHINGTON:**

Al llegar el nuevo milenio los límites del Consenso de Washington parecían claros y demostraban una vez más las complejidades del proceso de desarrollo y la importancia de un buen diagnóstico de la economía del país, que tuvieran en cuenta la fortaleza o debilidad de su marco institucional y de la sociedad civil. Uno de los problemas del consenso de Washington fue la exclusión de temas de equidad, lo que afectó más a América Latina y el Caribe, porque siendo una de las regiones con mayor inequidad se aplicaron medidas de ajuste recomendadas por el consenso por parte del FMI. Sin embargo el ritmo de crecimiento no fue lo bastante alto, para reducir sustancialmente la pobreza. Fue perjudicial que no se tuvieran en cuenta temas redistributivos o de equidad socio económica en regiones donde habían serios problemas de inequidad. En los países pobres estas medidas generaron altos costes sociales y dificultad de gobernabilidad, porque ellas no se adaptaron al marco institucional y socioeconómico de cada nación.

Faltó promover un desarrollo democrático (incluyendo la participación consciente de los ciudadanos en las decisiones colectivas que les afectan de tantas maneras), igualmente la reducción del papel de los Estados en la vida económica, no facilitó que algunos países asumieran la responsabilidad de resolver los problemas sociales de sus ciudadanos. A nivel de política económica se criticó el modelo neoliberal porque durante un tiempo generó crecimiento pero después causó crisis financiera. Por ejemplo la crisis financiera mexicana de 1994-95, registrada en un país que hasta entonces había sido alabado como el alumno más brillante y aventajado de las instituciones financieras internacionales, puso en duda las pretendidas bondades del Consenso. De otro lado, la aplicación, de la mano del FMI, de los postulados del Consenso a la transición desde la planificación central a la economía de mercado (en Rusia y en los países de Europa central y oriental, (PECO) no había tenido precisamente resultados positivos brillantes.

Analizando las cifras de variación del PIB per cápita en varias regiones del Tercer Mundo y en Rusia en 1991-95, en comparación con las correspondientes a 1974-1990 (cuadro 3), se puede constatar que en las zonas en las que se aplicaron más nítidamente las recomendaciones del Consenso registraron tasas negativas (Europa central y oriental, así como toda África) o bien positivas pero bajas (América Latina y el Caribe). Por el contrario, las que se mantuvieron al margen, como Asia oriental y, en menor medida, Asia meridional, crecieron de manera sostenida e incluso espectacular. Finalmente, las graves crisis asiáticas de 1997-98 acabaron de dar la puntilla a un enfoque que había insistido mucho en la liberalización financiera como requisito esencial del desarrollo.

**CUADRO 3**  
**TASAS DE VARIACIÓN ANUAL MEDIA DEL PIB PER CÁPITA, 1974-1995**

	1974-1990	1991-1995
Países de ingreso alto	2,1	1,3
Países de ingreso medio y bajo	1,4	0,5
- Asia oriental	5,6	9,1
- Asia meridional	2,6	2,6
- América Latina y el Caribe	0,4	1,4
- Europa y Asia central	2,2	-6,7
-- (Federación Rusa)	(2,9)	(-9,8)
- Oriente Medio y Norte de África	-1,7	-0,1
- África subsahariana	-0,7	-1,1

Fuente: Banco Mundial, *Global Economic Prospects 1997*, Banco Mundial, Washington DC, 1996.

En primer término fueron mediocres, los resultados de la transición en los PECO y, más inequívocamente, en Rusia y otras antiguas repúblicas de la Unión Soviética. La aplicación de terapias de choque (especialmente la liberalización abrupta de los precios y la estabilización recesiva), combinada con un proceso indiscriminado de privatizaciones y de otras medidas de liberalización (adoptadas además de forma simultánea), provocaron una caída considerable de la renta per cápita. Stiglitz<sup>9</sup> ha revisado críticamente la transición en Rusia y los PECO así como los fundamentos teóricos de los partidarios de las terapias de choque.

En segundo lugar, se produjo una gran insatisfacción con los resultados económicos y sociales de las reformas orientadas al mercado que se llevaron a cabo en América Latina en los años ochenta y buena parte de los noventa. En los años noventa se puso afortunadamente fin al “decenio perdido” de los años ochenta, por utilizar una expresión de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), puesto que el crecimiento se recuperó y la hiperinflación desapareció. Sin embargo, la expansión de los primeros años noventa fue relativamente escasa y no permitió una reducción sustancial de la pobreza. Ésta, que afectaba al 48,3% de la población latinoamericana en 1990 (esa proporción había sido de 40,5% en 1980), apenas cayó al 43,5% en 1997, según datos de la CEPAL. Empezó a hablarse de la necesidad de emprender “reformas de segunda generación”, más orientadas a cuestiones sociales, tras la de “primera generación”, que fueron las aplicadas en los años ochenta y primeros noventa y que se basaron en la estabilización y en la liberalización.

---

<sup>9</sup> En particular, Stiglitz ha hecho una gran labor al poner en duda el argumento ortodoxo de que la transición en los PECO y la antigua Unión Soviética ha fracasado no por los inconvenientes de sus bases teóricas y de sus prescripciones de política económica sino porque esas últimas fueron puestas en práctica por gobiernos incompetentes y corruptos. Además, el fracaso de las políticas y estrategias de transición inspiradas en el Consenso de Washington contrasta con el éxito espectacular de la transición en China, donde no se adoptó ese recetario sino, muy al contrario, un enfoque gradualista del cambio de sistema.

En tercer lugar, las crisis asiáticas de 1997-98 fueron, en buena medida, el resultado de la aplicación de políticas defendidas por el Consenso. En particular, los países más afectados por dichas crisis (Tailandia, Indonesia y Corea del Sur, así como, aunque en menor medida, Malasia y Filipinas) habían llevado a cabo en años anteriores una liberalización financiera indiscriminada y sin creación simultánea de mecanismos adecuados de supervisión bancaria y de regulación de las instituciones financieras no bancarias. Tal fenómeno incentivó el endeudamiento externo a corto plazo y provocó otras vulnerabilidades financieras. Además, el Estado había abandonado su tradicional política de coordinación de las inversiones del sector privado, lo que facilitó la sobreinversión, el exceso de capacidad y una merma de rentabilidad en las empresas<sup>10</sup>. Los errores del FMI en Asia oriental provocaron, como es bien sabido, una fuerte desavenencia entre las dos instituciones gemelas de Bretton Woods, puesto que el Banco Mundial se desmarcó enseguida de las condiciones de las políticas de “rescate” del Fondo, y han legado en la región un poso de resentimiento contra éste, sus políticas y su sustento teórico. Desde mediados de los años noventa, las cosas cambiaron algo sustancialmente en las economías en transición y en América Latina, como se ilustra en el cuadro 4, que compara la evolución del PIB per cápita en 1991-2000 con la del periodo 1981-90.

**CUADRO 4. TASAS DE VARIACIÓN ANUAL MEDIA DEL PIB PER CÁPITA, 1981-2000**

	1981-1990	1991-2000
Países de ingreso alto	2,4	1,8
Países de ingreso medio y bajo	1,4	1,6
- Asia oriental	6,1	6,0
- Asia meridional	3,5	3,3
- América Latina y el Caribe	-0,9	1,6
- Europa y Asia central	2,6	-2,5
-- (Federación Rusa)	(3,8)	(-5,2)
- Oriente Medio y Norte de África	-1,2	1,0
- <u>África subsahariana</u>	<u>-1,2</u>	<u>-0,4</u>

Fuente: Banco Mundial, *Global Economic Prospects 2002*, Banco Mundial, Washington DC, 2001

En síntesis se evidenció el fracaso de los procesos de transición en los PECO – con la posible excepción de Polonia – y en la Federación Rusa, que ha contrastado con los buenos resultados de China y Vietnam (que nunca se adhirieron al Consenso). Los resultados insatisfactorios en América Latina se han mantenido y si cabe se han acentuado con lo que la CEPAL ha llamado la “media década perdida” (1995-2000). En cuanto a las

<sup>10</sup> Las crisis asiáticas fueron crisis de liberalización o de infrarregulación. Por añadidura y como es bien conocido, el FMI abordó esas crisis con un diagnóstico equivocado y con remedios que, al menos durante un año entre mediados de 1997 y mediados de 1998, fueron contraproducentes. Resultó un clamoroso error, reconocido luego por el propio FMI, achacar las crisis a un exceso de intervención estatal en un contexto de “capitalismo de amiguismo” (*crony capitalism*). Promover, como hizo el FMI en Tailandia, Indonesia y Corea del Sur, políticas restrictivas de demanda (contención radical del gasto público y fuerte aumento de los tipos de interés) no hizo sino agravar tales crisis, puesto que el problema no era de déficit presupuestario (inexistente) ni de inflación (moderada).

economías emergentes tras las crisis asiáticas, se han producido nuevas crisis financieras en Turquía (2000-2001) y en Argentina (2001-2002), lo que ha dado más argumentos, si cabe, a quienes defienden posiciones críticas al Consenso de Washington.

El inicio del nuevo milenio, fue un periodo en el que parecía surgir un nuevo consenso en torno a la importante idea de que el mercado, siendo condición necesaria para el desarrollo (como atestiguaron el fracaso sin paliativos de la planificación central y el éxito de China en la introducción – aunque paulatina – de mecanismos de mercado), no era ni mucho menos condición suficiente. Se fortalecieron nuevas ideologías que daban importancia al ser humano, como la Teoría del Desarrollo Humano y teorías que resaltaban el papel de las instituciones en la economía, como la Nueva Economía Institucional. Entidades multilaterales tuvieron un papel activo en ello. Las Naciones Unidas desde 1990, impulso el análisis de indicadores de desarrollo humano. El Banco Mundial, llamó la atención sobre el trascendental rol que tenían las instituciones en la economía, cuando en 1998, publica un libro con aportes de importantes investigadores, denominado: “Post Consenso de Washington: Las instituciones importan”. (Banco mundial, 1998)

## **2.2 EL PARADIGMA DEL DESARROLLO ORIENTADO HACIA EL DESARROLLO HUMANO EN UN ENTORNO DE GLOBALIZACION:**

Las Naciones Unidas, a través del programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD), promueven la consolidación de conceptos como el de Desarrollo Humano, produciendo informes anuales, donde a partir de índices de desarrollo humano se facilitan las comparaciones internacionales y enfocan las desigualdades. A su vez, en la primera década del dos mil se declaran “Los Objetivos del Milenio” en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas y se organizan las Cumbres de Eficacia sobre Cooperación (CEC), generando recomendaciones para potenciar los nuevos marcos de políticas de desarrollo. Precisamente el debate de la cuestión de la eficacia de la ayuda al desarrollo, es uno de los aspectos de la Declaración de París (DP) (2005) y continúa en la segunda década del siglo XXI.

### **2.2.1 EL INDICE DE DESARROLLO HUMANO:**

En 1990, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), impulsa un nuevo ciclo en la conceptualización y medición del desarrollo dentro de la organización de las Naciones Unidas, que se plasmó con la publicación del primer informe de desarrollo humano en ese mismo año. El mismo integra las ideas básicas del documento de la Agencia de Protección de la Infancia de la ONU (UNICEF), “Ajuste con Rostro Humano”, que incluía el concepto de necesidades básicas de la literatura sobre desarrollo. (P. Streeten, H.Singer)

La UNICEF, buscaba promover que los programas de ajuste estructural, impuesto por entidades financieras multilaterales a países en desarrollo sobre endeudamiento, no dejara a los países afectados sin presupuesto para financiar proyectos dirigidos a los niños y los grupos más vulnerables de la sociedad.

“El Ajuste con Rostro Humano”, favorecía la inversión a favor de los pobres, a través de créditos para los pequeños agricultores y comerciantes y apoyos específicos para las mujeres. Se requería que el concepto de desarrollo tuviera en cuenta diversas variables como el Producto Interno Bruto, la nutrición, la inflación, la alimentación además de la

balanza de pagos, las insuficiencias en los ingresos familiares además de los déficits en los presupuestos gubernamentales.

UNICEF consideró que, paulatinamente, la atención se desplazaría del "ajuste con rostro humano" al "desarrollo con rostro humano". Esto se lograría, si se definía como una de las prioridades de la década de los noventa el aumentar la ayuda internacional para las inversiones en recursos humanos -nutrición, salud y educación básica-, mediante la movilización de acciones nacionales e internacionales en favor de objetivos de desarrollo humano.

En el informe de 1990 del PNUD, se conceptúa el desarrollo humano como: un proceso mediante el cual se amplían las capacidades de los individuos, las más importantes de las cuales son una vida prolongada y saludable, acceso a la educación y el disfrute de un nivel de vida decente. Otras libertades incluyen la libertad política, la garantía de los derechos humanos y el respeto a sí mismo lo que Adam Smith llamó la capacidad de interactuar con otros sin sentirse – avergonzado de aparecer en público” (UNDP. 1990 p. 10.) Con esta definición se pone a las personas en el centro del proceso de desarrollo, buscando ir más allá del nivel de ingresos para evaluar el bienestar de las personas a largo plazo. Da relevancia al objetivo básico del desarrollo de crear un ambiente propicio para que los seres humanos disfruten de una vida prolongada, saludable y creativa. En este sentido el desarrollo debe ampliar el abanico de las opciones y libertades en los seres humanos. Siendo el desarrollo un proceso por el cual se ampliarían las libertades del ser humano. (A. Sen 1990)

El PNUD propone medir el desarrollo humano con un nuevo indicador denominado Índice de Desarrollo Humano (IDH), con base en este índice, desde 1990 el PNUD realiza informes de desarrollo humano en el mundo<sup>11</sup>. Estos pueden ser globales, por regiones del mundo, nacionales y locales. Un informe de desarrollo humano contiene recomendaciones de políticas públicas y acciones colectivas necesarias para ampliar las opciones de las personas en un territorio determinado.

Estos informes han puesto en evidencia que debe existir una relación armónica entre el desarrollo humano y el crecimiento económico, donde el crecimiento es condición necesaria pero no suficiente para el desarrollo y que éste requiere distribuir equitativamente los frutos del crecimiento. Se considera que si el crecimiento mejora el bienestar social, en áreas como la educación y la salud, entonces se incrementa la productividad y esto impulsa la eficiencia económica.

### **EL INFORME DE DESARROLLO HUMANO, AÑO 2014: Sostener el Progreso Humano: reducir vulnerabilidades y construir resiliencia:**

10 Este informe integra estas palabras, a través de una lente desarrollo humano. Desde el primer informe sobre Desarrollo Humano (IDH) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 1990, la mayoría de los países ha registrado un desarrollo humano significativo: El informe de este año muestra que las tendencias globales en general son positivas y que el progreso continúa. Sin embargo, se

---

<sup>11</sup> La responsabilidad del contenido del informe anual sobre desarrollo humano del PNUD es del equipo técnico que lo elabora y no de las Naciones Unidas, o del PNUD.

están perdiendo vidas y se están socavando medios de subsistencia y desarrollo por motivo de catástrofes y crisis naturales o inducidas por los seres humanos. (PNUD, 2015) El informe, aboga por el acceso universal a los servicios sociales básicos, en particular la salud y la educación; una protección social más sólida, incluidas el seguro de desempleo y las pensiones; y un compromiso con el pleno empleo, reconociendo que el valor del empleo se extiende mucho más allá de los ingresos que genera. Examina la importancia de instituciones justas que tengan capacidad de respuesta, y el aumento de la cohesión social para el fomento de la resiliencia a nivel comunitario y para reducir las posibilidades de conflicto<sup>12</sup>.

Pese a los progresos recientes en la esfera de la reducción de la pobreza (personas con menos de 1,25 dólares al día), más de 2.200 millones de personas se encuentran en situación de pobreza multidimensional o cerca de ella. Esto significa que más del 15% de la población mundial sigue siendo vulnerable a la pobreza multidimensional. En el mundo, más del 46% de las personas mayores de 60 años tienen alguna discapacidad, con lo que, para conseguir una participación plena en la sociedad se enfrentan a grandes desafíos, agudizados por actitudes sociales discriminatorias. La inestabilidad política reciente ha acarreado un enorme coste humanitario. Alrededor de 45 millones de personas han sido desplazadas por la fuerza a causa de conflictos desde finales de 2012. Más de 15 millones de ellos son refugiados. En general, hay que tener en cuenta que la gobernanza mejora cuando los ciudadanos participan directamente. Los gobiernos al mantener estrechas relaciones con sus ciudadanos, pueden obtener información precisa sobre las vulnerabilidades de la población y llevar un seguimiento de las repercusiones de las intervenciones en materia de políticas. Esta participación puede hacer que las intervenciones estatales y los recursos públicos sean eficientes. La participación eficaz se da, cuando las personas tienen la libertad, la seguridad y la capacidad y la posibilidad de expresar sus opiniones; para influir la toma de decisiones. Por lo tanto deben creer en su poder de producir los resultados esperados a través de la acción colectiva.

### **2.2.2 LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO**

El 17 de diciembre de 1998, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la resolución 53/202 con la cual se decidió designar el 55º período de sesiones, con apertura el 5 de septiembre de 2000, como “ La Asamblea del Milenio de las Naciones Unidas” y CONVOCAR “KA REUNIÓN Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas”.

En esta cumbre se hizo la Declaración del Milenio, donde 189 jefes de estado y de gobierno se comprometieron en septiembre del 2000 con una agenda de desarrollo que constituyó la definición de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Se convirtió en una ambiciosa agenda para la resolución de los principales y más graves problemas de la humanidad.

Los Objetivos del Milenio definidos son 8 y comprometen a las naciones firmantes a tomar medidas y unir esfuerzos en aspectos como tales como la lucha contra la pobreza, el analfabetismo, la falta de educación, la desigualdad entre géneros, la mortalidad infantil y materna, la enfermedad y la degradación del medio ambiente.

---

<sup>12</sup> El informe reconoce que sin importar lo eficaces que son las políticas públicas a la hora de reducir las vulnerabilidades inherentes, las crisis seguirán ocurriendo con consecuencias potencialmente destructivas.

El octavo objetivo, el cual fue reafirmado en las Cumbres de Monterrey y Johannesburgo, insta a los países ricos a adoptar medidas para aliviar la deuda, incrementar la asistencia y permitir a los países más pobres el acceso a sus mercados y tecnología. Cada objetivo contiene metas propuestas para ser cumplidas principalmente hasta fines del año 2015 con indicadores para medir su consecución.

### **Los 8 Objetivos, Metas Primordiales:**

Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre, Meta 1: Reducir a la mitad el número de pobres.

Objetivo 2: Lograr la enseñanza primaria universal, Meta 2: Velar para que todos los niños puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria

Objetivo 3: Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer

Meta 3: Eliminar las desigualdades entre géneros en la enseñanza primaria y secundaria (preferiblemente antes de 2005) y en todos los niveles para 2015

Objetivo 4: Reducir la mortalidad infantil, Meta 4: Reducir en dos terceras partes la tasa de mortalidad infantil.

Objetivo 5: Mejorar la salud materna, Meta 5: Reducir en tres cuartas partes la tasa de mortalidad materna.

Objetivo 6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades; Meta 6: Detener y comenzar a reducir su propagación.

Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.

Meta 7: Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente; reducir a la mitad el porcentaje de personas que carecen de acceso al agua potable para 2015; mejorar considerablemente la vida de, por lo menos, 100 millones de habitantes de tugurios para 2020.

Objetivo 8: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo, Meta 8: Responsabilizar a los países ricos de asegurar el acceso equitativo a sus mercados y tecnología y de crear un medio financiero favorable.

#### **2.2.2.1 SITUACION DE LOS OBJETIVOS DEL MILENIO 2015:**

Cada año, la ONU emite un “informe de progreso” de los ODM. El último informe evidenció que se han conseguido grandes logros: La meta de los ODM de reducir la pobreza extrema a la mitad se ha alcanzado cinco años antes del plazo fijado de 2015 (ODM 1). El objetivo de reducir a la mitad el número de personas que carecen de acceso adecuado a fuentes seguras de agua potable se ha cumplido. Las condiciones de vida de más de 200 millones de personas en los barrios marginales de los núcleos urbanos han mejorado, lo cual supone el doble de la meta fijada para 2020 (ODM 7). La matriculación de niñas en la enseñanza primaria ha igualado a la de los niños (ODM 2). Se ha visto un avance acelerado en la reducción de la mortalidad materna y de los niños menores de 5 años (ODM 4 y 5). El número de personas que mueren en todo el mundo a causa de la tuberculosis y la malaria ha disminuido y ahora hay más tratamientos disponibles para las personas que viven con el VIH (ODM 6).

**2.2.2.2 LOS RETOS POST 2015:** Quedan grandes retos por conseguir. Algunos ODM están muy lejos de ser alcanzados, como el objetivo de lograr acceso a saneamiento básico (ODM 7) y es necesario seguir avanzando con firmeza ante los desafíos ambientales o la igualdad de género. Muchas personas todavía no se han beneficiado de estos avances. Las

valoraciones de la ONU, indican que en 2015 más de 600 millones de personas seguirán careciendo de acceso a agua potable segura, casi 1.000 millones vivirán con menos de 1,25 dólares al día, habrá madres y niños que seguirán muriendo por causa evitables, como la neumonía, la diarrea, un parto sin atención o la desnutrición. El avance ha sido muy desigual y esto no solo se observa entre regiones y países. También hay importantes diferencias en el interior de un mismo país. En líneas generales, los hogares más pobres o de zonas rurales y alejadas siguen estando mucho más rezagados. Los desastres naturales, el cambio climático y la crisis financiera mundial amenazan todos estos logros. Ante estos retos desde el 2012, se empezó a preparar el debate “post-2015” para hacer balance de los ODM e identificar lo que ha funcionado y lo que no. Fueron convocados Gobiernos, agencias de Naciones Unidas, ONG, empresas, investigadores, y muchas otras personas, incluidos niños y jóvenes. Esto con el fin de establecer prioridades y diseñar una nueva hoja de ruta que oriente el camino a seguir. Se definieron varios ejes temáticos como: Educación, Sostenibilidad ambiental, Gobernanza, Crecimiento y Empleo, Salud, Hambre, Nutrición y Seguridad Alimentaria, Desigualdades, Dinámicas de población, Energía, Agua.

Esta serie de consultas generaron lo que se conoce como la Agenda para el Desarrollo 2015. A fines de 2014, el Secretario General de las Naciones Unidas Ban Ki Moon, presentó el informe de síntesis titulado “El camino hacia la dignidad para 2030”, que abarca todos los procesos e informes relacionados con la agenda post-2015, incluidas las consultas con las Naciones Unidas. Esta serie de consultas generaron lo que se conoce como: “La Agenda para el Desarrollo 2015”.

### **2.2.2.3 LOS OBJETIVOS PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE:**

Los Estados miembros de las Naciones Unidas, ahora están en vías de definir los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) como parte de la nueva agenda que debe completar la labor de los ODM, sin que nadie quede excluido.

Los Estados Miembros aprobarán esta agenda en la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible que se llevará a cabo del 25 al 27 de septiembre de 2015 en Nueva York.

En el Cuadro 5, se ilustran los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible propuestos.

## CUADRO 5: OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.	2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.
3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades.	4. Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.
5. Lograr la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas	6. Garantizar la disponibilidad de agua y su ordenación sostenible y el saneamiento para todos.
7. Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos.	8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.
9. Construir infraestructura resiliente, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.	10. Reducir la desigualdad en y entre los países.
11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.	12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.
13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos (tomando nota de los acuerdos celebrados en el foro de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático).	14. Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.
15. Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, efectuar una ordenación sostenible de los bosques, luchar contra la desertificación, detener y revertir la degradación de las tierras y poner freno a la pérdida de la diversidad biológica.	16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles.
17. Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la alianza mundial para el desarrollo sostenible.	

Fuente: elaboración propia a partir de dcto Objetivos de Desarrollo Sostenible, PNUD, 2015

Los 17 ODM y las 169 metas en que se subdividen, abarcan una agenda extensísima y sumamente ambiciosa que suscita dudas respecto a su financiación. Por otra parte, requiere una cooperación mundial sin precedentes hasta ahora.

### 2.2.3 LAS CUMBRES SOBRE CAMBIO CLIMATICO, COMO ESCENARIO DE COOPERACION MEDIOMBIENTAL:

Debido a los problemas medioambientales y el incremento paulatino de la temperatura en el mundo, desde hace 20 años se vienen realizando cumbres de cambio climático. Estas conferencias son organizadas por la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio climático (CMNUCC) y han pretendido promover compromisos vinculantes, a nivel internacional, para la reducción de los gases de efecto invernadero incluyendo a las grandes potencias.

### LOS RETOS DE LA CUMBRE DE PARÍS DE 2015

En diciembre será la próxima Cumbre en París y antes de esta conferencia, las colectividades y actores económicos se han reunido durante el 4 y 5 de junio de 2015, en Marsella Francia, Junto a sus socios de la Unión Europea, Francia hará todo lo posible para que la Unión conserve su puesto puntero en la lucha contra el cambio climático. El acuerdo universal sobre el cambio climático, que se pretende cerrar en París tiene como

objetivo principal, limitar el aumento de la temperatura global en menos de 2 grados centígrados. Sobre esa base genérica y otras tantas propuestas, cada parte discutirá durante dos semanas en París, las matizaciones y los condicionantes, pero con la obligación de cumplir lo establecido. La falta de éxito de las anteriores cumbres, ha sido en gran medida por la no ratificación de lo acordado por parte de las grandes potencias y algunos países desarrollados, que son los causantes de más de la mitad de las emisiones contaminantes. Sin embargo esa situación parece que ha cambiado en parte durante los últimos años. La predisposición de las grandes potencias a cerrar un acuerdo vinculante a partir de 2020, augura un buen desarrollo de la cumbre de París. Ejemplo de ello ha sido el marcado apoyo de la administración norteamericana liderada por Barack Obama, a favor de la lucha contra el cambio climático, especialmente durante la cumbre por el clima que ha tenido lugar en el mes de octubre de 2015, en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York.

#### **EVIDENCIA DE CONFLICTO ENTRE IDEAS E INTERESES EN LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO: ASUMIR LOS COSTES DE TRANSACCIÓN - ADAPTACIÓN DE LAS MEDIDAS.**

Hay un reto para alcanzar plena operación de los países sobre el cambio climático y son los costes de transacción - adaptación qué significan financiar medidas al respecto. El crecimiento económico y desarrollo que han alcanzado las potencias, se ha construido con un fuerte coste ambiental. Las ideas sobre crecimiento industrial, sin mayores controles ambientales, superaron el interés de reducir los efectos sobre el cambio climático. Estas naciones que se han beneficiado de un desarrollo industrial contaminante, tienen más posibilidades para eficiencia medidas futuras. Ahora es necesario convencer a los países en vías de desarrollo, de que es imperioso mitigar la contaminación que a los países desarrollados les ha permitido industrializarse y mejorar su nivel de vida. Esto es una clara evidencia que el interés común de cooperación sobre el cambio climático, entra en conflicto con las ideas sobre medidas y sobre su aplicación persuasiva o coercitiva. Dado que los costes de transacción - adaptación de estas políticas, tienen impactos diferentes según el nivel de desarrollo de los países. Es probable que la próxima cumbre de París decepcione a muchos movimientos ecologistas radicales. (N. Stern, 2007)

#### **2.2.4 EFICACIA DE LA AYUDA AL DESARROLLO**

Durante mucho tiempo el debate internacional sobre desarrollo giró principalmente en torno a la cantidad de ayuda aportada y recibida. Sin embargo, la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, celebrada en Monterrey en 2002, incluyó la *calidad* de la ayuda aportada, entre los elementos clave para la evaluación de los avances realizados. Donantes vinculados al CAD y receptores, reconocieron la necesidad de mejorar la ejecución de la ayuda, con el fin orientar a nivel global las políticas para el desarrollo, promoviendo la coordinación de esfuerzos hacia objetivos concretos y metas claras de desarrollo; con ello satisfacer las necesidades de manera sistemática organizada y sostenible.

En los años posteriores a la conferencia de Monterrey, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) organizó cuatro foros de alto nivel sobre la eficacia de la ayuda: en Roma (2003), en París (2005), en Accra (2008) y Busan (2011).

**FORO DE ALTO NIVEL SOBRE EFICACIA DE LA AYUDA (ROMA 2003):** En Roma, se pidió por primera vez a países donantes y receptores que centraran el debate exclusivamente en la calidad de la ayuda, lo que propició un acuerdo de armonización de las prácticas de los donantes para mejorar el rendimiento de la ayuda.

**FORO DE ALTO NIVEL SOBRE EFICACIA DE LA AYUDA (PARIS 2005):** El Foro de París reconoció la necesidad de incluir a los gobiernos receptores en un diálogo constante sobre cómo mejorar la ayuda, promoviendo compromisos de eficacia que se integraron en la Declaración de París (DP). En esta DP se recogieron las argumentaciones de los foros anteriores, fundamentando en el cumplimiento de 5 compromisos o principios para conseguir la eficacia en la cooperación:

#### **PRINCIPIOS DE EFICACIA, DECLARACION DE PARIS:**

**Apropiación:** Los países ejercen una autoridad efectiva sobre sus políticas y estrategias de desarrollo y coordinan acciones de desarrollo.

**Armonización:** Las acciones de los donantes son más armonizadas, transparentes y colectivamente eficaces.

**Alineación:** Los donantes basan todo su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo de los países socios.

**Gestión por resultados:** Gestión e implementación de la ayuda, con miras a lograr los resultados deseados y usar información para mejorar la toma de decisiones.

**Mutua responsabilidad:** Donantes y socios son responsables de resultados del desarrollo.

En el Gráfico 2, se puede observar como los principios de la DP, tienen la dinámica de un proceso continuo, donde en la apropiación, los países socios o receptores de donación, definen su agenda. En la alineación los países donantes se alinean con la agenda de los socios y estos usan sus sistemas nacionales para definir prioridades. La armonización busca mecanismos de cooperación donde se requieren procesos como: compartir información y simplificar procedimientos.

La gestión por resultados contribuye a evaluar la incidencia de los programas y actuaciones y la mutua rendición de cuentas contribuye a la transparencia del proceso de cooperación.

## GRAFICO 2 PRINCIPIOS DE EFICACIA DP



Fuente: Elaboración propia proveniente de la DP 2005.

Igualmente en el Foro de París, se hizo un sistema de valoración con un conjunto de 12 indicadores para evaluar los avances en cuestiones fundamentales, como la previsibilidad de los flujos de ayuda a los gobiernos de los países en desarrollo, la utilización de los sistemas financieros y administrativos nacionales de esos países y la transferencia de conocimientos técnicos al personal local. Cada uno de los indicadores incluía objetivos y una fecha límite para alcanzarlos, en 2010.

Los socios acordaron además hacer un seguimiento de sus propios avances en relación a los compromisos de gobernanza asumidos por cada uno de ellos. La eficacia de la ayuda por fin ganaba peso en el panorama mundial del desarrollo.

**EL FORO DE ALTO NIVEL SOBRE EFICACIA DE LA AYUDA (ACCRA 2008):** El Programa de Acción de Accra, refinó los compromisos acordados en París e hizo partícipes a otros actores clave para el desarrollo, como las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y el sector privado. Además, avanzó un paso más en cuestiones importantes, como la previsibilidad de la ayuda a medio plazo, la utilización de los sistemas nacionales, la transparencia y la condicionalidad.

Un aspecto importante a resaltar del Foro de Accra, es la creación de un bloque temático de cooperación Sur - Sur (realizada entre países en vías de desarrollo, comúnmente del sur) y cooperación triangular (realizada por dos países en desarrollo con el apoyo de un país desarrollado). La importancia de estos modelos de cooperación es que ambos enriquecen de forma sustancial la cooperación para el desarrollo. Aportan una mayor diversidad de aprendizajes entre los países participantes y una mejor adecuación institucional que la ayuda oficial al desarrollo tradicional. Esta nueva alianza se

compromete a compartir el conocimiento y el aprendizaje mutuo a través del aumento en la utilización de la cooperación triangular reconociéndose el éxito de estos enfoques y las sinergias que ofrecen.

Esto es muy positivo para los países emergentes, pues en América Latina y el Caribe se han consolidado mecanismos de cooperación funcional de integración que configuran una nueva arquitectura de geometrías variables. A los ya tradicionales mecanismos de integración supra regional del Caribe, Centroamérica Comunidad Andina y Mercosur se han unido plataformas de cooperación funcional Sur Sur; como el Proyecto Mesoamérica para la promoción de proyectos de integración física energética y de facilitación del comercio y la iniciativa de la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), con importante apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo. Un buen número de países se han dotado de agencias de cooperación para ser los puntos focales de la cooperación Sur-Sur. Igualmente se han creado bloques intercontinentales para apoyar este tipo de cooperaciones como el bloque Integrado por Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica, denominado BRICS, que va más allá de la Constitución del G 20. Los BRICS representan en 2015, un quinto de la riqueza y las exportaciones globales y desde 2009 realizan una cumbre anual propia para deliberar sobre aspectos económicos y políticas globales. Igualmente crearon un fondo IPSA para llevar a cabo cooperación con otros países en desarrollo apoyado por el PNUD.

Valga resaltar que en el foro de ACCRA, algunos gobiernos y observadores, entre ellos las OSC, plantearon que el alcance del debate en este tipo de espacios, debía ampliarse para incluir también la “eficacia del desarrollo”, y no solo la “eficacia de la ayuda”. Con ello, se podrían incluir las interacciones entre los distintos elementos que conforman la situación de un determinado país, analizando la ayuda, pero también la inversión extranjera directa, las normativas laboral y comercial, la condonación de la deuda, etc. determinando así, si eran realmente un impulso para el progreso. La eficacia del desarrollo reflejaba mejor el objetivo de coherencia política del desarrollo, que durante años había sido objeto del debate tanto de donantes como de receptores. Esto fue un importante precedente para el siguiente Foro en Busan en 2011.

#### **EL FORO DE ALTO NIVEL SOBRE EFICACIA DE LA AYUDA (BUSAN 2011) Y LA CREACION DE LA ALIANZA GLOBAL PARA LA COOPERACION EFICAZ AL DESARROLLO:**

En 2011 en Busan, en la República de Corea, se realizó el Cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda (FAN-4). El mundo se encontraba frente al compromiso de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el 2015, lo que hacía más urgente asegurar la eficacia en la cooperación al desarrollo. Este foro estuvo dedicado fundamentalmente a abordar estas cuestiones, así como a hacer balance de los avances realizados en la última década. Las conclusiones de las encuestas y de la evaluación final de París eran claras y decepcionantes: apenas se había logrado avanzar. A través de la plataforma BetterAid y el Foro para la Eficacia del Desarrollo de las OSC, celebraron consultas nacionales y regionales y cuando acudieron a Busan, habían acordado una serie de principios comunes y un Marco Internacional para la Eficacia del Desarrollo de las OSC.

En el foro, se renovaron los compromisos más importantes adquiridos por los donantes en París y Accra, y la atención se centró en la necesidad de mantener un nivel de compromiso político alto. Se amplió el alcance de las discusiones al otorgar capacidad

negociadora a diferentes actores del desarrollo, como proveedores de cooperación del Sur, las OSC (representadas por la red BetterAid), parlamentarios y el sector privado. Se promovieron los motores esenciales del desarrollo, como los derechos humanos, la apropiación democrática de los planes y las actividades del desarrollo, la igualdad de género y la eficacia de las instituciones. El mayor logro del Foro de Busan fue la creación de una nueva plataforma para hacer avanzar el debate sobre la eficacia de la ayuda: la Alianza Mundial para una Cooperación al Desarrollo Eficaz. Esta nueva plataforma cuenta con el apoyo no solo de la OCDE, sino también de todo el sistema de Naciones Unidas, sobre todo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y del Foro sobre Cooperación para el Desarrollo de las Naciones Unidas (UNFCD).

En el Cuarto Foro de Alto Nivel, los actores del desarrollo, tanto los tradicionales como los emergentes, acordaron reestructurar la cooperación al desarrollo en torno a cuatro principios básicos, ver cuadro 6.

**CUADRO 6**  
**PRINCIPIOS COMPARTIDOS PARA LOGRAR METAS COMUNES**

<b>Apropiación de las prioridades del desarrollo por los países en desarrollo</b>	Las alianzas para el desarrollo sólo pueden tener éxito si son lideradas por los países en desarrollo, implementando propuestas adaptadas a las situaciones y necesidades específicas del país.
<b>Enfoque en los resultados</b>	Nuestras inversiones y esfuerzos deben tener impacto duradero en la erradicación de la pobreza, en la reducción de las desigualdades, en el desarrollo sostenible y en la mejora de las capacidades de los países en desarrollo, en alineamiento con las prioridades y políticas establecidas por los mismos países en desarrollo
<b>Alianzas incluyentes para el desarrollo</b>	La apertura, la confianza, el respeto y el aprendizaje mutuo son la esencia de las alianzas eficaces en apoyo a los objetivos de desarrollo, reconociendo la diversidad y complementariedad de las funciones de todos los actores.
<b>Transparencia y responsabilidad compartida.</b>	La responsabilidad mutua y la responsabilidad frente a los beneficiarios de nuestra cooperación, así como hacia nuestros respectivos ciudadanos, organizaciones, socios y partes interesadas, es crítica para lograr resultados. Las prácticas transparentes son la base de una rendición de cuentas reforzada.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del acta de Acuerdo de la Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (2011). Busan, República de Corea, 1 de diciembre de 2011.

De Busan surgió, un enfoque a dos niveles para la cooperación al desarrollo: uno para donantes tradicionales, con un programa que se llamó “de ayuda pendiente” y otro para donantes emergentes, que pondrían en práctica el programa de manera discrecional. Fue una solución intermedia e imperfecta para involucrar a los donantes emergentes sin perder una década de trabajo en torno a la eficacia de la ayuda. El foro de Busan aprobó también la adopción de un “enfoque global y ágil, orientado a los países”, de manera que la cooperación al desarrollo se vería dirigida por las necesidades y las prioridades de los países en desarrollo, con el respaldo de una estructura global sencilla (la Alianza Mundial) y un marco de seguimiento. La elaboración de informes de manera periódica y una evaluación más exhaustiva prevista para finales de 2015 o principios de 2016, de modo que coincida en el tiempo con las negociaciones internacionales sobre el futuro de los

Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). El cuadro siguiente resume los principales compromisos adoptados en el Cuarto Foro de Alto Nivel, medidos por estos nuevos indicadores consensuados. **En el cuadro 7** se pueden ver los compromisos e indicadores que surgieron del foro de Busan.

**CUADRO 7**  
**COMPROMISOS DEL CUARTO FORO DE ALTO NIVEL DE BUSAN E**  
**INDICADORES GLOBALES**

COMPROMISO	INDICADOR
1.La cooperación al desarrollo se orientará a <b>resultados</b> que respondan a las prioridades de los países en desarrollo	Grado en que los proveedores de cooperación utilizan los marcos de resultados de los países (criterios concretos aún por desarrollar)
2.La <b>sociedad civil</b> actuará en un entorno que potencie su participación y su aportación al desarrollo	Índice de Entorno Favorable
3.Participación y aportación del <b>sector privado</b> al desarrollo	Valoración de aporte del sector privado.
<b>4.Transparencia:</b> la información sobre la cooperación al desarrollo se pondrá a disposición pública	Medir el grado de cumplimiento de la norma por parte de los proveedores de cooperación
5.La cooperación al desarrollo se hará más <b>previsible</b>	Anual: proporción de ayuda desembolsada durante el ejercicio fiscal previsto por los donantes; A medio plazo: porcentaje de la ayuda cubierta por planes de gasto a futuro aportados a nivel de país
6.La ayuda se incluirá en presupuestos que serán sometidos a <b>control parlamentario</b>	Porcentaje de ayuda asignada que se incluye en los presupuestos anuales aprobados por los parlamentos de los países en desarrollo
7.La <b>responsabilidad mutua</b> entre los actores de cooperación al desarrollo se potenciará mediante evaluaciones incluyentes	Porcentaje de países que realizan evaluaciones conjuntas incluyentes de los avances logrados en la implementación de los compromisos adoptados
8.La <b>igualdad de género</b> y el empoderamiento de la mujer se incorporarán en los planes de desarrollo	Porcentaje de países con sistemas que realizan asignaciones públicas para la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer, y seguimiento de las mismas.
9.Instituciones eficaces: se potenciarán y utilizarán los <b>sistemas de los países en desarrollo</b>	(a) Calidad de los sistemas de gestión de las finanzas públicas (GFP) de los países en desarrollo; y (b) Utilización de los sistemas de GFP y de adquisiciones de los países.
10.La ayuda <b>no estará condicionada</b>	Porcentaje de ayuda totalmente libre de condiciones

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE de Julio de 2012

**MONITOREO MUNDIAL Y LOCAL DE LOS COMPROMISOS DE BUSAN**

El marco de monitoreo de la Alianza Global, elaborado por el Grupo Interino PostBusan, se aprobó en junio de 2012, en la reunión final del Grupo de Trabajo sobre la Eficacia de la Ayuda. Dado que el acuerdo de la Alianza de Busan reafirma los compromisos de aquellos países y organizaciones signatarios de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda (2005) y del Programa de Acción de Accra (2008), el marco de monitoreo

de la Alianza Global, ha conservado aquellos indicadores utilizados anteriormente para monitorear la Declaración de París, que los países en desarrollo señalaron como particularmente importantes. Igualmente ha añadido nuevos indicadores que incorporan algunas de las dimensiones más amplias desarrolladas en el acuerdo de la Alianza de Busan. Cada indicador contiene una meta para 2015, que sirve de fundamento para medir cómo se ha progresado para que las prácticas de cooperación sean más eficaces.

En el acuerdo de la Alianza de Busan los países en desarrollo eligen cuándo y cómo participan en los esfuerzos mundiales de monitoreo, partiendo de sus propios datos, ciclos de planificación y prioridades. De acuerdo con esa óptica “ligeramente mundial, marcadamente nacional”, el marco de monitoreo de la Alianza Global utiliza cada vez más, como base para la recopilación de datos, los procesos nacionales de monitoreo ya existentes. Con ello, se pretende garantizar la agregación y comparabilidad de la evidencia generada por los marcos nacionales, y evitar al mismo tiempo la creación de herramientas y ciclos de monitoreo paralelos solo para responder a las necesidades internacionales de comunicación de datos.

### **SITUACIÓN MUNDIAL DEL CUMPLIMIENTO DE LOS COMPROMISOS DE BUSAN.**

La OCDE en el 2014 publicó un documento sobre avances en el cumplimiento de los compromisos de Busan: “Hacia una cooperación al desarrollo más eficaz, informe de avances 2014© OCDE 2014”. Se trata de un balance intermedio que evidencia las áreas en las que ya se han registrado avances, sobre aquellas en las que aún puede progresarse, y sobre aquellas otras que requieren mucha más atención si la comunidad internacional aspira a demostrar una evolución concreta hacia una cooperación al desarrollo más eficaz para 2015 y en adelante.

En el documento se indica que pese a la lentitud del progreso, los esfuerzos iniciados en 2005, se han mantenido de forma generalizada y muestran una profunda transformación en la forma en que se gestiona y practica hoy la cooperación al desarrollo. Sin embargo, hay dificultades políticas que pesan actualmente sobre la cooperación al desarrollo: Presiones presupuestarias y mayor control interno sobre la forma en que gastan la financiación y lo que puede lograrse con ella. Desde el inicio de la crisis económica mundial, numerosos proveedores de cooperación al desarrollo han venido haciendo frente a la gestión del riesgo. En definitiva, el hecho de que las inversiones anteriores destinadas a lograr prácticas más eficaces hayan resistido en un entorno menos propicio, refleja una profunda transformación en el modo en que se gestiona y se practica actualmente la cooperación al desarrollo, y confirma que la reforma produce efectos duraderos. Se considera en el informe, que este hecho debería impulsar a las partes interesadas de la Alianza Global a actuar concertada y concretamente para consolidar los éxitos y tratar los cuellos de botella. En su debido momento, esos esfuerzos se traducirán también en reformas y, en última instancia, en una cooperación más eficaz y resultados más sostenibles.

### **EN EL CAPÍTULO 2 DEL INFORME SE INDICA LA DINÁMICA DEL PRINCIPIO DE APROPIACIÓN Y RESULTADOS DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO:**

El acuerdo de la Alianza de Busan, considera la apropiación de las prioridades de desarrollo por parte de los países en desarrollo como el primero de los cuatro principios fundamentales para un desarrollo eficaz; este principio está estrechamente relacionado con el enfoque en los resultados. Los países y organizaciones acordaron en Busan

redoblar esfuerzos para adecuar su trabajo a las prioridades y políticas establecidas por los mismos países en desarrollo, garantizando que sus inversiones y esfuerzos tengan un impacto duradero en la erradicación de la pobreza, en la reducción de las desigualdades, en el desarrollo sostenible y en la mejora de las capacidades de los países en desarrollo. La apropiación por parte de los países sigue reforzándose. Los logros alcanzados en 2010 en materia de fortalecimiento y uso de los sistemas nacionales, aunque no consiguieron las metas deseadas de París y Accra, se han mantenido de forma generalizada a pesar de las condiciones más bien desfavorables a la cooperación al desarrollo reinantes en numerosos países proveedores. Esto demuestra que las inversiones en apoyo del fortalecimiento de los sistemas nacionales están dando resultados a largo plazo. Con todo, es demasiado pronto para saber si el compromiso reforzado para con la apropiación se está traduciendo en un mayor uso de los marcos nacionales de resultados que oriente el conjunto de la cooperación al desarrollo. A continuación se exponen algunos indicadores claves del estudio, en apropiación:

*Indicador 1 – Usar más los indicadores, las estadísticas, y los sistemas de monitoreo y evaluación propios de los países refuerza los marcos nacionales de resultados y consolida la apropiación y la rendición de cuentas.*

Los resultados preliminares indican una gran variación en el uso de los marcos nacionales de resultados, y, en función de los proveedores, el nivel de uso puede ser alto, moderado o bajo. Revestirá particular importancia, identificar las políticas e instrumentos operativos de los proveedores individuales, que tengan más probabilidades de incrementar la inclinación de cada proveedor a usar los marcos nacionales de resultados de los países en desarrollo, para evaluar el progreso logrado mediante la cooperación al desarrollo.

*Indicador 6 – Incorporar la financiación de la cooperación al desarrollo en los presupuestos posibilita su adecuación a las prioridades nacionales, una presupuestación más adecuada y global, y mayor transparencia y rendición de cuentas en la ejecución de la cooperación al desarrollo como parte de los esfuerzos nacionales de desarrollo.*

Se ha registrado cierto progreso desde 2010. En total, el 64% de la financiación de la cooperación al desarrollo programada para el sector público se reflejaba en los presupuestos nacionales de los países en desarrollo. Estos resultados deben considerarse con cautela, dada la discrepancia entre lo que los gobiernos registran en sus presupuestos y la información de los proveedores sobre sus provisiones de desembolso. Se requiere mayor transparencia y un intercambio regular de información en la esfera nacional.

*Indicador 9 – Recurrir a las instituciones y los sistemas propios de los países en desarrollo reforzará esas mismas instituciones y sistemas, reducirá los costes de transacción y permitirá una mayor rendición de cuentas ante los ciudadanos y el parlamento de cada país.*

La calidad de los sistemas de gestión de las finanzas públicas (GFP), muestra poco cambio en la mayoría de los países. La mitad de la financiación de la cooperación al desarrollo se canaliza por sistemas de GFP y de adquisiciones. No se ha registrado cambio alguno en el uso de los sistemas nacionales desde 2010. Es necesario que los países en desarrollo prosigan las reformas destinadas a consolidar sus sistemas; los esfuerzos de los proveedores por actualizar sus pautas políticas sobre el uso de los sistemas nacionales constituyen una buena base para seguir avanzando. Todo lo anterior podrá lograrse mediante un diálogo más intenso a nivel nacional.

*Indicador 10 – Una cooperación al desarrollo que no vincule las adquisiciones de bienes y servicios a fuentes geográficas específicas, permite adecuarse mejor a las prioridades y los sistemas nacionales y obtener mejor rentabilidad.*

Los proveedores están respondiendo a sus compromisos de desligar más asistencia oficial para el desarrollo (AOD). La proporción de AOD no ligada fue del 79% en 2012, el nivel más alto registrado, a pesar de la presión general sobre los presupuestos de AOD. También ha mejorado la información que los proveedores hacen llegar sobre la ayuda ligada; en 2012, solo se carecía de datos sobre el nivel de ayuda ligada para el 3.5% de la AOD. Es preciso resolver las incoherencias sobre cómo y qué declaran los proveedores en concepto de ayuda ligada.

### **ALIANZAS INCLUYENTES PARA EL DESARROLLO (CAPÍTULO 3)**

Hay un mayor reconocimiento y compromiso de los actores de desarrollo no estatales, entre ellos, el sector privado y la sociedad civil. Sin embargo, se necesitarán más tiempo y esfuerzos para que esos actores puedan participar plenamente en los sistemas nacionales y en los procesos de rendición de cuentas, y para que se reconozcan sus aportaciones en una arquitectura de cooperación al desarrollo todavía sesgada hacia las relaciones con los gobiernos y Norte-Sur. Sin embargo, la inclusión va más allá de la forma en que los diversos actores participan en el desarrollo. En realidad, la inclusión implica también que el desarrollo beneficie a todos, a hombres y mujeres por igual. Se observan prometedores signos de que el compromiso político da lugar a una mayor responsabilidad para efectuar el seguimiento del progreso en este ámbito. Las pruebas empíricas reflejan que un número creciente de países están fuertemente volcados en garantizar que el gasto público se destine tanto a las mujeres como a los hombres, lo cual requiere instituciones, sistemas y datos para ello. Seguidamente se presentan algunos indicadores.

*Indicador 2: Posibilitar que las organizaciones de la sociedad civil ejerzan su papel como actores independientes de desarrollo ayudará a potenciar al máximo su contribución al desarrollo.*

Debido a la escasez de datos disponibles, no ha sido posible elaborar una medición cuantitativa del marco legal y reglamentario de las organizaciones de la sociedad civil (OSC). Se han comunicado ejemplos positivos de esfuerzos públicos dirigidos a facilitar el trabajo de las OSC mediante la mejora de la legislación o la institucionalización de la participación de las OSC en el diálogo político nacional. Otras fuentes parecen indicar, sin embargo, que las OSC siguen afrontando notables desafíos en numerosos países, por ejemplo, la creación de procesos de registro obligatorios o complejos para las OSC, que pueden acabar limitando las actividades de las organizaciones en lugar de dotarlas de un marco normativo, o el control o la restricción de los fondos que reciben.

Es necesaria una mayor concertación entre todas las partes interesadas para garantizar que las OSC puedan desempeñar su papel de actores independientes de desarrollo. Para ello, entre otras cosas, podría forjarse una concepción común de lo que debe hacerse para promover un entorno favorable para la sociedad civil, y podrían invertirse recursos en generar datos sobre el entorno de las OSC a fin de disponer de información adecuada y comparable entre países y poder fomentar un diálogo de fondo en el seno de la Alianza Global sobre el entorno favorable para las OSC.

*Indicador 3: Promover una mejor participación del sector privado tanto en la concepción y la aplicación de las políticas de desarrollo como en el diálogo sobre aquellas reformas*

*que incidan en un entorno que les sea favorable potenciará al máximo su contribución al desarrollo.* Las pruebas existentes parecen sugerir que las iniciativas de promoción del diálogo público-privado han prestado gran atención a la eficacia organizativa y al resultado de las estructuras formales instauradas. El diálogo público-privado constituye un punto de entrada para poder aplicar programas de cooperación al desarrollo más vastos y ambiciosos, centrados en la mejora del clima de inversión y en las reformas conexas.

*Indicador 8: Efectuar el seguimiento de las asignaciones presupuestarias desagregadas por sexo y hacerlas públicas, permite utilizar plenamente esos datos para informar las decisiones políticas, orientar las inversiones y atribuir recursos de un modo que beneficie al máximo tanto a las mujeres como a los hombres.*

Los países están esforzándose seriamente por instaurar sistemas que den seguimiento a las asignaciones presupuestarias en materia de igualdad de género y empoderamiento de la mujer. Hay margen para seguir progresando: muchos de los países sin sistema instaurado declararon estar realizando esfuerzos para promover presupuestos con perspectiva de género y crear mecanismos de seguimiento más sistemático de las asignaciones en materia de género. El hecho de que muchos de esos países hayan presentado datos voluntariamente para este indicador pese a carecer de sistemas instaurados demuestra su compromiso por avanzar en esta área.

#### **TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS PARA RESULTADOS EN DESARROLLO (CAPÍTULO 4)**

Se necesita un esfuerzo continuado para que el compromiso político a alto nivel se fragüe un camino en los sistemas y los procedimientos de los proveedores y permita una cooperación verdaderamente transparente y previsible, donde la información sirva para respaldar las necesidades y las actividades de planificación propias de los países. La responsabilidad mutua para cumplir los compromisos contraídos es cada vez más fuerte y las observaciones sobre el proceso de monitoreo en sí lo corroboran. Con todo, aún se necesitan mayor transparencia e inclusión para que la responsabilidad mutua se plasme plenamente en y entre todas las partes interesadas en pro de unos principios comunes de eficacia.

*Indicador 4 – La aplicación de un estándar común y abierto sobre la transparencia mejorará la disponibilidad y el acceso público a la información sobre la cooperación al desarrollo y sentará una base más sólida para una rendición de cuentas reforzada.*

La comunidad de proveedores deberá elevar su grado colectivo de ambición y redoblar esfuerzos si, para 2015, pretende publicar información oportuna, exhaustiva y prospectiva sobre los recursos proporcionados por la cooperación al desarrollo. Para ser más transparentes en cuanto a los planes futuros, los proveedores que aún no publiquen ninguna información al respecto deberán empezar a difundir rápidamente al menos las cantidades agregadas por país para los siguientes años y tender gradualmente a detallar esas cantidades por actividades concretas. Se necesita más análisis para evaluar la calidad y la utilidad de la información. En consonancia con el acuerdo de la Alianza de Busan, se recomienda que cualquier trabajo futuro del estándar común se centre en mejorar lo que los países en desarrollo y los actores no estatales entienden por información oportuna, exhaustiva y prospectiva en la práctica, de modo que todos los esfuerzos de transparencia respondan efectivamente a las necesidades locales y los contextos nacionales.

*Indicador 5: Una información adecuada sobre la financiación futura de la cooperación al desarrollo permite planificar y asignar mejor los recursos en y entre sectores, así como llevar a la práctica firmemente las estrategias nacionales de desarrollo a medio plazo.*

Se ha registrado cierto progreso en la previsibilidad anual, ya que el 84% de los fondos se desembolsó según lo previsto. Para que la cooperación al desarrollo sea más previsible a corto plazo, será necesario que los proveedores: (1) eliminen las diferencias de desembolso en comparación con lo programado; (2) adecuen más precisamente los programas de desembolso, estimando realísticamente los plazos de implementación de los programas y revisando los planes al alza cuando sea necesario, de forma a ofrecer estimaciones fiables de la financiación futura; y (3) faciliten las previsiones de desembolso a los gobiernos en primer lugar.

La previsibilidad a medio plazo sigue constituyendo un verdadero desafío. Los proveedores deben reaccionar urgentemente y ajustar sus políticas y procedimientos, de forma que las previsiones de cooperación a medio plazo puedan actualizarse y comunicarse con regularidad a los países en desarrollo y al conjunto de los actores. De precisarse cambios de legislación, de políticas o de procedimientos, urgirá contar con un liderazgo político revitalizado que cumpla los compromisos y convierta la previsibilidad a medio plazo en una realidad.

*Indicador 7 – Las revisiones de avances exhaustivas e incluyentes son la base para que todos los actores de la esfera nacional se responsabilicen mutuamente del progreso*

Más de la mitad de los países cuentan con procesos de evaluaciones mutuas. Se requieren esfuerzos focalizados para que los procesos de revisión mutua sean más transparentes e incluyentes, y cuenten con la participación de proveedores incipientes, de las OSC y del sector privado. Aunque algunos países han actuado positivamente para reforzar el carácter incluyente de las alianzas, los marcos de responsabilidad mutua y las evaluaciones conjuntas siguen operando mayoritariamente entre el gobierno y los proveedores tradicionales de cooperación al desarrollo.

El proceso de monitoreo arroja esperanzadores signos de compromiso y participación. El conjunto de países y organizaciones cubiertos por el marco mundial de monitoreo se ha determinado mediante autoselección, y la participación de diversas partes interesadas puede aumentar con el tiempo. La información plasmada en este informe atañe a 46 países que, voluntariamente, han recopilado y presentado datos sobre los indicadores medidos a nivel nacional. Este grupo engloba a países de ingresos bajos e ingresos medios de todas las regiones. Además, otros países han expresado su interés por basarse en los indicadores de monitoreo de la Alianza Global para mejorar sus marcos nacionales de rendición de cuentas y participar posteriormente en las futuras rondas mundiales de monitoreo.

El informe abarca aproximadamente 41 000 millones de dólares, es decir, cerca del 46% de la AOD programada anualmente para los países en desarrollo. Los datos empleados en este informe incluyen a 77 proveedores de cooperación al desarrollo (proveedores bilaterales y multilaterales, así como fondos y programas mundiales) y se han extraído de autodeclaraciones a los gobiernos nacionales o de la participación de los proveedores en otros procesos mundiales que generan datos para el marco de monitoreo.

#### **LIMITACIONES A LA EVALUACIÓN DEL PROGRESO**

*Las posibilidades de comparación son limitadas dado que los contextos nacionales difieren, y los mandatos y áreas de intervención varían según los proveedores.*

El marco de monitoreo de la Alianza Global es esencialmente un mecanismo destinado a respaldar la rendición de cuentas y el aprendizaje a nivel mundial y nacional, con el fin de hacer que la cooperación al desarrollo sea más eficaz, y no pretende, en sí, ofrecer una imagen completa de los avances y las dificultades.

#### **REFUERZO DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS MUNDIAL DE CARA AL FUTURO**

*Afinar los indicadores para consolidar el marco de monitoreo.*

El marco de monitoreo de la Alianza Global adoptado en 2012 previó que se procediera a una pequeña revisión periódica de los indicadores mundiales y de la metodología subyacente coincidiendo con los informes de progreso.

El monitoreo de 2013 ha puesto de relieve que deben afianzarse y afinarse algunos de los indicadores utilizados en este ejercicio, particularmente en aquellos casos en que se precisa más debate político que fije las acciones concretas necesarias para responder a los compromisos (p. ej., OSC, sector privado) o un liderazgo político más fuerte para orientar la mejora futura del enfoque de medición.

# CAPITULO III

## CAPITULO III

### ECONOMÍA Y DESARROLLO COLOMBIANO AÑOS 1990 A 2015:

En este capítulo se contextualiza las características más importantes del desarrollo Colombiano, a partir del cambio estructural producido por la apertura económica, a comienzos de la década del 90, al significar modificaciones en los cimientos mismos de la economía y considerando que su afectación se extendió en el mediano y largo plazo. Este cambio estructural fue fortalecido durante la presidencia de César Gaviria Trujillo (1990-1994) quien también impulsó la asamblea nacional constituyente que proclamó la nueva Constitución Política de Colombia en 1991.

Este capítulo tiene 3 partes, en la primera se analiza el cambio estructural generado por la apertura entre los años 1990 a 2015, desde una valoración de economía política y teniendo como indicador la balanza de pagos.

En la segunda parte se analiza, los periodos de gobierno y los planes de desarrollo ejecutados, incluyendo valoraciones sobre la incidencia de la violencia y del impacto de grupos de presión en el país.

En la tercera parte a partir de la proclamación de los derechos fundamentales, sociales y económicos de la Constitución de 1991 se contrastan los problemas de gobierno y de mercado que se han evidenciado en el desarrollo de los mismos. Se presenta como estudios de caso las políticas de salud y vivienda consideradas como derechos fundamentales a partir de la constitución de 1991. En esta dirección se muestra una evidencia empírica de conflicto entre ideas e intereses, mostrando como en los procesos de reglamentación a través de leyes concretas, se han beneficiado grupos de presión específicos.

#### **1. LOS PLANES DE DESARROLLO 1990 – 2014, DE LA ERA APERTURISTA.**

En los años setenta y ochenta el objetivo general era incrementar el nivel de exportaciones a través de incentivos tributarios, disminuir importaciones por medio del modelo de desarrollo económico promulgado por la CEPAL de industrialización por sustitución de importaciones. Luego, el enfoque neoliberal (“Get Prices Right”) con la globalización a partir de la década de los noventa, busca la integración económica y el libre comercio, a partir de políticas dirigidas a optimizar los recursos existentes con el fin de fortalecer la economía nacional y las reservas internacionales, para atraer inversión extranjera al país y con ello sustentar el crecimiento y desarrollo nacional.

#### **1.1 CESAR GAVIRIA, PLAN NACIONAL DE DESARROLLO “LA REVOLUCIÓN PACÍFICA” (1990 - 1994)**

El Plan de Desarrollo *La Revolución Pacífica* propuesto por la administración de César Gaviria Trujillo, presentó al país grandes cambios entre ellos la nueva Constitución, las reformas legislativas de 1990, la apertura económica, la incursión de nuevos grupos en el entorno político y la exigencia de las regiones y entes territoriales por tener una mayor autonomía; que paralelamente coincidían con otros eventos tales como el agotamiento de un modelo económico proteccionista, ineficiente y cerrado, el fuerte movimiento descentralista y los defectos de un sistema político que en muchos aspectos fue distante y excluyente. La propuesta del gobierno era dar un «revolcón» a las instituciones nacionales y adecuarlas a las necesidades del país con el fin de tener un mayor crecimiento económico y equidad. En lo referente al mercado de bienes, desde los años 70 la tasa de crecimiento del sector industrial comenzó a revelar señales de estancamiento que,

coincidió con la crisis del mercado de capitales presentando un país cada vez más cerrado al comercio internacional, aunado a una estructura de producción concentrada, obsoleta en términos tecnológicos y protegida detrás de prebendas administrativas. Como resultado de esto, se vió la necesidad de modernizar la economía nacional y promover una mayor competencia e inserción en el comercio internacional por medio de la adopción de una reforma comercial a comienzos de 1990, modificando inicialmente el régimen de importaciones, desmontando una parte de las restricciones administrativas y reduciendo los aranceles del 27% al 24% y la sobretasa a las importaciones del 18% al 16%.

A partir del tercer trimestre de 1990, el gobierno decidió acelerar el proceso de apertura económica en donde el 97% de las posiciones arancelarias quedaron en régimen de libre comercio. Más tarde se establecieron solo cuatro niveles arancelarios: 0% para insumos, materias primas, bienes intermedios y de capital no producidos en el país; 5% y 10% para insumos, materias primas, bienes intermedios y de capital con producción nacional; 15% para bienes de consumo final; la sobretasa a las importaciones se redujo al 8%. El arancel promedio no ponderado se redujo al 14.8%, incluyendo la sobretasa; y el arancel ponderado se redujo al 12.6%.

Para el año 1991, las exportaciones tradicionales generaron ingresos por US\$3,570.6 millones FOB, en donde sobresalió el café y el carbón, mientras que las exportaciones no tradicionales registraron ingresos por US\$3,543.2 millones FOB. Al finalizar la administración Gaviria, los ingresos por exportaciones totales fueron de US\$8,546.4 millones FOB de los cuales US\$4.574,9 millones FOB es decir el 54% pertenecían a exportaciones no tradicionales; mientras que las importaciones registraron un monto de US\$11,926.6 millones CIF, principalmente destinadas al sector industrial en un 59%, es decir, las exportaciones se incrementaron en un 10% y las importaciones aumentaron en 58% durante el período.

En las reformas estructurales propuestas en el plan de desarrollo, el mercado de capitales, requería de un sistema financiero fuerte para captar recursos e inversión extranjera y dirigirlos a los sectores productivos. Tal fortalecimiento del sector comenzó a mediados de los ochenta y se intensificó en los noventa cuando se dispuso de provisiones del sistema para sanear los balances de las entidades que más adelante se complementaron con la Ley 45 de 1990, con el objeto de aumentar la competencia del sector financiero, autorizando a los intermediarios financieros para que, por medio de filiales se pudieran ofrecer servicios distintos a operaciones de crédito bancario, permitiendo la creación de fiduciarias, sociedades de leasing, sociedades administradoras de fondo de pensiones y cesantías, y sociedades comisionistas de bolsa con posibilidad que los intermediarios financieros las constituyan.

El fenómeno de integración financiera permite un crecimiento del mercado de capitales durante los años siguientes, promoviendo la recuperación de éste mercado diseñando mecanismos y estímulos de oferta y demanda de acciones. Además se legalizó la tenencia de divisas en el exterior para fines de comercio exterior, se legalizó la tenencia de activos financieros en el exterior para los residentes capitalistas colombianos antes del 1 de septiembre de 1990, y se determinó que las divisas por la venta de servicios en el exterior quedarían exentas de ser negociadas en el mercado cambiario. Así, frente al mercado de capitales para la administración 1990- 1994, se puede observar que las reservas internacionales pasaron de US\$65,682.4 millones en 1991 a US\$96,343.7 millones en 1994 incrementándose en 32%, mientras que la inversión extranjera directa para el año

1994 fue de US\$1,446 millones en los diferentes sectores económicos, principalmente en manufacturas, establecimientos financieros, transporte y comercio y el sector petróleo. El saldo de largo y mediano plazo de la deuda del gobierno central se encontraba en US\$6.551,6 millones, incrementándose en 21% con respecto a la administración del anterior Presidente Virgilio Barco.

## **CONTEXTO DEL IDEARIO DEL PRESIDENTE CESAR GAVIRIA, 1990 -1994 PARA ENFRENTAR AL NARCOTRÁFICO Y CONSTRUIR LA PAZ:**

### **CARACTERIZACIÓN DEL ENTORNO:**

Tras el asesinato del candidato Luis Carlos Galán del partido liberal, en 1989, Gaviria fue nombrado para remplazarle. En el proceso electoral hubo una secuencia de asesinatos de dirigentes políticos de izquierda y ex guerrilleros del grupo insurgente M19, que habían llegado a un acuerdo de paz exitoso con el presidente en funciones Virgilio Barco Vargas. La extrema derecha mostraba así su inconformidad con la participación política de esta organización en las elecciones. Por otro lado el cartel de Medellín al mando de Pablo Escobar en rechazo a la extradición de narcotraficantes cometía actos terroristas, asesinatos de policías y políticos.

### **CONCRECIÓN DE LA IDEA:**

Este entorno de incertidumbre sobre el futuro, impulsa a que en su campaña de gobierno, se plasme idea: “Habrà Futuro”, en un afiche promocional donde aparecía el líder asesinado Luis Carlos Galán.

### **ESTRATEGIAS:**

Ante la inserción de un grupo guerrillero en la vida democrática emprende una lucha frontal contra otros grupos guerrilleros como: Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - FARC y El Ejército de Liberación Nacional -ELN. A su vez enfrenta con importante ayuda de Estados Unidos la violencia del cartel de Medellín.

**RESULTADOS POSITIVOS:** Encarcela al máximo líder del cartel de Medellín, que después de huir de la cárcel en julio de 1992, es perseguido por el denominado: “Bloque de Búsqueda” (Integrado por policía colombiana y agentes del Departamento de Estado Antidroga – “DEA” de Estados Unidos). Después de 17 meses lo encuentran y le dan de baja, cuando intento enfrentarse con la fuerza pública. Debilita sucesivamente con otros golpes al cartel de Medellín que entre 1989 y 1993, fue responsable de innumerables actos de terrorismo, entre ellos: la colocación de más de 250 bombas y varias decenas de masacres que dejaron un saldo de 1142 civiles muertos, asesinato de 657 policías.

**RESULTADOS NEGATIVOS:** El número de homicidios se incrementó notoriamente pasando de 24.304 asesinatos en 1990 a 28.280 en 1993, con una tasa de 81 homicidios por cada 100.000 habitantes. En Medellín con 8954 crímenes se alcanzó el récord de 381 por 100.000 en el año 1993.

No se creó un Bloque de Búsqueda para el cartel de Cali, lo que le permitió continuar su negocio. Se cuestionó sobre un posible pacto con Pablo Escobar porque después de negada la extradición en la Constitución de Colombia, el capo se entrega y lo recluyen en una cárcel de su provincia diseñada para él y donde se comprobó que cometió muchos excesos que generaron la decisión de trasladarlo, la cual rechazó huyendo. Durante su gestión se crearon las cooperativas de seguridad privada Convivir. Estas cooperativas armadas, terminaron vinculadas con las masacres que hacían los grupos paramilitares contra la población civil cercana a zonas donde operaba la guerrilla.

## **1.2 ERNESTO SAMPER, PLAN NACIONAL DE DESARROLLO “EL SALTO SOCIAL” (1994 -1998)**

Dentro de la estrategia macroeconómica, la administración de Ernesto Samper Pizano planteaba mantener y garantizar el equilibrio macroeconómico, dar manejo adecuado de las bonanzas cafetera y petrolera, garantizar el descenso de la tasa de inflación, sostener el ritmo del crecimiento de la economía nacional en 5.7% anual, y crear una política activa para la generación de empleo disminuyendo la tasa de desempleo existente por medio de la creación de 1.600.000 nuevos empleos. Así, lo observado frente al desempeño de tal estrategia se estimuló a través del Pacto Social, la inflación pasó de 22.59% en 1994 a 16.70% en 1998 reduciéndose durante la administración en casi seis puntos porcentuales; el crecimiento de la economía nacional mostró un abrupto decrecimiento, para 1994 fue de 5,81% y para el año 1998 el PIB fue de 0,60% registrando el Producto Interno Bruto de más bajo crecimiento desde la década de los setenta.

Su Plan de Desarrollo, hace referencia a las fortalezas y debilidades de la estructura productiva colombiana y cómo superarlas a través de la competitividad para la internacionalización de la economía por medio del diseño de estrategias tecnológicas, productivas, comerciales y de infraestructura para establecer ventajas comparativas sostenibles. Asimismo propuso como eje central de la estrategia, el dinamismo exportador basándose principalmente en el impulso a las negociaciones internacionales. Continuando las negociaciones con Venezuela, consolidar la integración con el mercado andino, acuerdos con el G3 (Colombia, Venezuela, México) y CARICOM, al igual que iniciar el proceso de evaluación y análisis de las negociaciones con MERCOSUR. Las estrategias de comercialización internacional a través de incentivos a los exportadores con el Certificado de Exportación para Reembolso Tributario – (CERT), como un mecanismo temporal de apoyo a los productos en crisis y una devolución de impuestos indirectos, los cuales serían reasignados dentro del sector exportador para financiar el fomento de las mismas; otros estímulos propuestos eran los créditos con Bancoldex en sus líneas tradicionales que buscaba incrementar las exportaciones no sólo de bienes sino también a través del financiamiento para exportar servicios.

Teniendo en cuenta estas proposiciones, la administración Samper logró en el año de 1994 registrar exportaciones totales por US\$8.546,4 millones FOB, con los cuales US\$4.574,9 millones FOB al 54% fueron registrados por exportaciones no tradicionales principalmente del sector industrial por textiles, alimentos y químicos. Para el año 1998 las exportaciones totales ascendieron a US\$ 10.890,2 millones FOB, de las cuales US\$5.277,3 millones FOB pertenecientes a exportaciones tradicionales y US\$5.612,9 millones FOB a exportaciones no tradicionales.

Por otro lado, las importaciones durante 1994 fueron de US\$11.926,6 millones CIF que según destino económico estuvieron enfocadas hacia bienes de consumo duradero, bienes intermedios hacia el sector industrial con US\$4.229,2 millones CIF y bienes de capital también dirigidos hacia este sector. Para el año de 1998 las importaciones ascendieron a US\$14.634,5 millones CIF, se incrementaron en aproximadamente 22.70% especialmente en bienes de consumo no duradero y bienes intermedios del sector industrial. Finalizando el período de administración, la economía colombiana tenía una balanza de pagos deficitaria de US\$1.544 millones siendo el más elevado de las últimas décadas, un saldo de mediano y largo plazo de la deuda externa del gobierno central de US\$10.486,1 millones, el cual se había incrementado un 60% con respecto a la administración Gaviria y unas reservas internacionales del Banco de la República de US\$

109.289,8 millones, las cuales aumentaron en 12% con relación a la última administración nacional.

## **CONTEXTO DEL IDEARIO DEL PRESIDENTE ERNESTO SAMPER 1994 – 1998, PARA ENFRENTAR AL NARCOTRÁFICO Y CONSTRUIR LA PAZ:**

**CARACTERIZACIÓN DEL ENTORNO:** La apertura económica había permitido importantes avances en la economía pero requería superar las desigualdades sociales. Igualmente la situación de violencia continuaba preocupando a la población por las masacres que hacían grupos paramilitares y presencia de la guerrilla en importantes zonas del país.

Samper ganó las elecciones en la segunda vuelta y una semana después de su triunfo, el candidato perdedor Andrés Pastrana dio a conocer unos audios, donde se manifestaba financiación de su campaña por parte del cartel de Cali a cambio de un proceso de reinserción favorable al grupo ilegal. Esto le causó desconfianza nacional e internacional y los puso a la defensiva durante todo su gobierno.

**CONCRECIÓN DE LA IDEA:** Su gobierno se impuso bajo el lema del "Salto social", que proponía la humanización de la apertura económica, apoyo a sectores desfavorecidos y confrontación al narcotráfico.

**ESTRATEGIAS:** Consolidó la lucha contra el Cartel de Cali, máxime después de las denuncias del audio que le exponía como receptor de dinero del cartel para financiar su campaña. Esto se investigó en el congreso en el denominado proceso 8000. Durante el desarrollo de este proceso fue fuerte la presión social y mediática generada, siendo notable la oposición continua de las altas jerarquías de la iglesia católica que ponían en duda que no supiera nada de la entrada de dineros del narcotráfico a su campaña.

**RESULTADOS POSITIVOS:** Según informes gubernamentales el estado triplicó la incautación de drogas y duplicó los cultivos destruidos, y estimó en 400 millones de dólares las pérdidas del narcotráfico por la operación "Conquista", en los sureños departamentos de Putumayo, Caquetá, Guaviare y Vaupés. Esta fue una gran ofensiva para desarticular del negocio del narcotráfico a las Guerrillas de las Farc. La guerra contra los narcotraficantes en Colombia consumió 985 millones de dólares al año. Según el ejército en el periodo de gobierno en las operaciones militares se destruyeron más de 60 laboratorios para el procesamiento de cocaína, 2.000 hectáreas sembradas de coca, más de 10 pistas de aterrizaje clandestinas. Además, fueron detenidas 277 personas.

El comandante de las Fuerzas Armadas, almirante Holdan Delgado, sostuvo además que se destinaron a la provincia del Meta a 2.723 hombres, apoyados por una brigada móvil y un batallón del Ejército. Dada la presencia de la guerrilla en muchas zonas de narcotráfico con ellas también se intensificó la lucha.

### **RESULTADOS NEGATIVOS:**

Samper fue cuestionado por la supuesta financiación de su campaña por el cartel de Cali y el congreso lo juzgó en el marco del proceso 8000. La investigación que se hizo sobre este tema en el congreso fue precluida, dejando dudas sobre favorecimientos por parte de sus copartidarios en el congreso.

Fue duramente cuestionado por personalidades notables como ex-ministros y excandidatos presidenciales como Álvaro Gómez Hurtado, este último asesinado durante el mandato de Ernesto Samper, crimen que buscaba culpar al Gobierno, para desestabilizar al presidente. La guerrilla de las farc y el Eln se extendieron en el territorio.

### **1.3 ANDRES PASTRANA, PLAN NACIONAL DE DESARROLLO: CAMBIO PARA CONSTRUIR LA PAZ” (1998 - 2002)**

El Plan Nacional de Desarrollo “Cambio para construir la PAZ”, tenía por objetivos principales la búsqueda de la paz, la reforma política y la lucha antidroga, recuperación del medio ambiente y la reactivación de la producción con fines de exportación y competitividad regional. Andrés Pastrana Arango, propuso en su plan un severo recorte a la inversión pública e incremento de la participación del sector privado en inversión en infraestructura. La cuarta estrategia definida como “las exportaciones motor de crecimiento y sector líder de la economía colombiana”, permitiría generar empleos permanentes logrando disminuir la tasa de desempleo.

El incremento en las exportaciones no tradicionales, particularmente las industriales, compensaría los desequilibrios de la balanza de pagos, permitiendo que la economía colombiana incursione en nuevos mercados mundiales a través del desarrollo de ventajas competitivas internacionales y mantener la participación del mercado colombiano en la economía global a través de escenarios concertados entre el sector público y el sector privado que permitan la reasignación de recursos productivos hacia la producción exportable. También sería estimulado a través de una política macroeconómica sin poner en riesgo la política cambiaria y la tasa de cambio favorable a las exportaciones, que en septiembre de 1999 concluyó con la caída de la banda cambiaria dejando de éste modo flexible la tasa de cambio con presencia de intervención “sucias” por parte del Banco central.

Se tenía previsto que la economía colombiana recuperara el ritmo de crecimiento de décadas anteriores y llegar a crecer un 5% anual. Así, dentro de las proyecciones de crecimiento del PIB realizadas por el Departamento de Planeación Nacional, la administración propuso un crecimiento de 2% para 1999 y culminado el gobierno tener un crecimiento de 5.1%; sin embargo, el crecimiento del PIB registrado para 1999 fue de -4.2% y para el año 2002 fue de 1.90%, lo que significó dejar de crecer 3.2% en el último año para llegar a la meta esperada.

La tasa de cambio nominal (TCN) promedio, se proyectaba que para 1999 fuera 1.711 \$/US\$ con una devaluación promedio de 19%, pero la TCN registrada para este mismo año fue de 1.785\$/US\$ con una devaluación promedio de 25.1%; la tasa de cambio continuó creciendo y en 2002 su promedio fue de 2.507\$/US\$ con una devaluación promedio de 12% cuando según proyecciones se esperaba que su devaluación no fuera superior al 10%, atribuyéndose en gran medida a la caída de la banda cambiaria que se empleaba como mecanismo de control y manejo.

La política de ajuste buscaba continuar con la tendencia decreciente de los últimos años y entregar al finalizar la administración una inflación de un dígito. En su primer año de gobierno (1998), registró una inflación de 9.23% y para el año 2002 una inflación de 6.99% cumpliendo con las expectativas planeadas. El saldo de la deuda externa a mediano y largo plazo de 18.005,5 millones de dólares se incrementó en 7.519,40 millones de dólares, es decir, aumentó en 72% con respecto a la administración Samper.

Al igual que las administraciones anteriores dentro de la política económica se pretendía acrecentar las exportaciones con el fin de crear empleo y ser más competitivos en la economía internacional y dirigir las importaciones principalmente de tecnología hacia el sector industrial. Las exportaciones totales mostraron un comportamiento ascendente pasando de US\$11.575,4 millones FOB en 1999, de los cuales US\$6.082,7 millones FOB fueron de exportaciones tradicionales y US\$5.492,7 millones FOB de exportaciones no

tradicionales; para el año 2002 se efectuaron exportaciones totales por US\$11.907,5 millones FOB, siendo US\$ 5.309,8 millones FOB tradicionales y US\$6.597,7 millones FOB no tradicionales. Tal comportamiento creciente de las exportaciones no superó las expectativas del gobierno si se tiene en cuenta que se proyectaba un crecimiento real del 7% y tan solo fue de 2.87% entre 1999 y 2002; mientras que las importaciones mostraron un incremento de 19.15% durante el mismo período (Departamento Nacional de Estadística, DANE, 2002).

Cabe aclarar que durante esta administración, el gobierno debió ejecutar planes de contingencia, destinado a situaciones causadas por fenómenos naturales como el terremoto del Eje Cafetero e incluir medidas para contener la fuerte recesión y las crisis sectoriales que se desataron a partir del 1999, que sin duda alguna influyeron significativamente en el crecimiento de la economía. El mandato terminó con el rompimiento de los diálogos de paz, después de cuatro años de grandes esfuerzos con la participación de varios países amigos de este proceso de reconciliación nacional.

### **CONTEXTO DEL IDEARIO DEL PRESIDENTE ANDRÉS PASTRANA 1998 – 2002, PARA ENFRENTAR AL NARCOTRÁFICO Y CONSTRUIR LA PAZ: CARACTERIZACIÓN DEL ENTORNO:**

El presidente Andrés Pastrana 1998 2002, se comprometió en su campaña, a construir la paz dialogando con la guerrilla después que en la campaña al senado - previa a la presidencial; ONGDS con el apoyo de la registraduría impulsaran el mandato nacional de la paz. A través del cual la sociedad civil reclamaba el fin de la violencia. Las Farc expusieron en un comunicado su interés en que se hiciera este dialogo.

La muerte de Pablo Escobar y la detención de líderes del cartel de Cali dejaban en capos y grupos aislados la organización del narcotráfico. Quedando en zonas campesinas presencia de grupos de autodefensa o paramilitares que protegían a ganaderos y traficantes de posibles secuestros de la guerrilla. Quedaba entonces el reto de enfrentar el narcotráfico disperso pero aún organizado y a los grupos paramilitares que le apoyaban. Se requiere entonces el fortalecimiento de las fuerzas militares, en personal y equipamiento, para enfrentar a los grupos ilegales. Por ello se necesitaba una cooperación financiera y militar que propuso a Estados Unidos como el Plan Colombia.

### **INTERES ESTRATEGICO DEL PLAN COLOMBIA:**

Al ganar las elecciones, expuso la idea del plan Colombia de cooperación militar y financiera de Estados Unidos exponiendo que en su lucha contra la violencia tenía un ejército preparado para la guerra y un ejército preparado para la paz. El ejército preparado para la guerra era financiado por el plan Colombia, con el cual se consiguieron grandes recursos para equipar su aparato militar centrado en la lucha contra el narcotráfico. Igualmente, este mismo equipamiento servía para combatir integralmente a las guerrillas. Se asumía que el narcotráfico era elemento dinamizador de la guerrilla, porque cobraban por gramo a los cultivadores y contrabandistas por permitir transportar la droga de las zonas selvática donde estaban tanto los grupos armados como los cultivos ilícitos. La guerrilla llamaba a su cobro, impuesto revolucionario. El ejército preparado para la paz, se entendía como la aceptación de las fuerzas armadas de una dialogo con agenda abierta con la guerrilla, en una zona de despeje; donde se concentraba parte del grupo armado. Este territorio era igual a la extensión geográfica de la provincia de Madrid.

### **DESARROLLO DE LA IDEA:**

Este gobierno desarrolló una estrategia fundamentada en “más y mejores hombres, más y mejores equipos; herramientas legales adecuadas, y una agenda política interna y externa

de apoyo a las políticas de gobierno encaminadas a la finalización de conflicto armado”. Con respecto a más y mejores hombres, se incrementó el número de soldados profesionales de 22.891 en 1998 a 76.000 en 2002; esta cifra incluía a los hombres de la contraguerrilla que luchaban contra el secuestro. En total las Fuerzas Militares llegaron a 140 mil hombres, 60% más de 1998 a 2002. Y en lo que respecta a la Policía se llevaron 10.000 nuevos hombres a diferentes municipios que no tenían presencia policial. Con relación a más y mejores equipos, el gobierno de Andrés Pastrana inició un proceso de modernización de la Fuerza Pública, en lo que tiene que ver con plataformas de inteligencia y comunicaciones, reposiciones de aviones de combate táctico, artillamiento de aeronaves, dotación de armamento y material de guerra para las operaciones ofensivas y defensivas, adquisición de helicópteros y de equipos de transporte para aumentar la movilidad y la capacidad de respuesta de las unidades de superficie.

Con respecto a las herramientas legales adecuadas, se buscó reducir el margen de acción de los grupos al margen de la ley, fortalecer la capacidad punitiva del Estado contra el terrorismo y emplear y fortalecer los instrumentos internacionales en la lucha contra el mismo. En este contexto se orientaron las Fuerzas Militares (FFMM) y la Policía para alcanzar una solución política y pacífica al conflicto.

#### **EFFECTOS POSITIVOS EN LA LUCHA CONTRA LOS CULTIVOS ILÍCITOS Y LOS CARTELES DE LA DROGA:**

Con el Plan Colombia se alcanzaron importantes logros en la erradicación de cultivos ilícitos, destrucción de estructuras de procesamiento, combate a la estructura armada de protección al narcotráfico e interdicción de los sistemas de tráfico de drogas. Fue así como “durante los años 1999 y 2000 se destruyeron 104.921 hectáreas de cultivos de coca. Durante el 2001, 95 mil hectáreas y, entre enero y abril de 2002, se erradicaron 35.628 hectáreas de coca y 1.942 de amapola.”

El programa de fortalecimiento de la Fuerza Pública y el Plan Colombia para erradicar los cultivos ilícitos, cumplió con gran parte de sus objetivos en cuanto a la lucha contra el narcotráfico: los principales resultados se tradujeron en las incautaciones de drogas. En efecto, en 2002 se decomisaron más de 35 toneladas de cocaína, 1.077 toneladas de hoja de coca, 8.8 toneladas de base de coca y 256 kilos de heroína. (CI, 2002)

#### **EFFECTOS NEGATIVOS, SITUACIÓN HUMANITARIA - AFECTACIÓN DE LA POBLACIONES POR EL PARAMILITARISMO Y LA GUERRILLA:**

Es indudable que el Plan Colombia constituyó una herramienta primordial para el Gobierno de Andrés Pastrana en la financiación de lucha contra el narcotráfico; sin embargo no fue suficiente para contrarrestar la acción de la guerrilla y de las autodefensas que se encontraban prácticamente en todo el territorio nacional. La lucha armada se recrudeció buscando la guerrilla fortalecer su posición con una agenda abierta, una zona de despeje donde podía operar libremente y una exposición sin precedentes ante los medios de comunicación.

La intensidad de los secuestros recrudeció el grado de respuesta de los grupos paramilitares que peleaban a sangre y fuego el control de territorios con masacres a poblaciones donde operaba la guerrilla. Con ello se forzaba el desplazamiento de campesinos. Los paramilitares tomaban posesión de sus tierras, obligando a los campesinos vender a precios irrisorios. En suma, se puede afirmar que aunque el gobierno de Andrés Pastrana no obtuvo los resultados esperados, frente al objetivo de construir la paz, sin embargo logró desencadenar un proceso de fortalecimiento de la unidad nacional en torno a la lucha contra el terrorismo. Asimismo enfatizó en la importancia de

involucrar a todos los sectores de la sociedad en la construcción de la paz, y consiguió una posición internacional más definida contra la guerrilla.

En el año 2000, se registraron los mayores niveles de violencia en Colombia por parte de las guerrillas y las autodefensas. Las cuales buscaron crear vacíos de institucionalidad dentro del territorio, “realizando ataques contra los puestos de Policía y unidades militares en centros despoblados, que dificultan la llegada rápida de refuerzos, a lo cual el Estado responde cediendo territorio, retirando la Fuerza Pública de algunas zonas, en aras de preservar la fuerza y evitar muertes en combate” Esta situación fue consecuencia de errores cometidos en el cuatrienio anterior, errores que favorecieron a la guerrilla en su accionar delictivo. Algunos de estos resultados fueron: los ataques a las poblaciones y las masacres en el año 2000 que llegaron a 85.

En 2001 se redujeron a 39, pero en el año 2002 aumentaron en un 20% debido a la terminación unilateral de los diálogos de paz. Del mismo modo, el número de masacres ascendió a 185, con 1.039 víctimas en el año 2001 y en abril de 2002 ya habían ocurrido 39 casos con 187 víctimas.

Además, el dinero producto del narcotráfico se había convertido en un factor determinante para el aumento de las violaciones a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario (DIH), por parte de los grupos al margen de la ley, al ser su soporte en la lucha armada.

En el año 2000, se registraron más de 26.000 homicidios que entre 2000 y 2002, alcanzaron tasas significativas sobrepasando las 60 muertes violentas por cada cien mil habitantes. Durante ese mismo año, las autodefensas ilegales superaron a la guerrilla en la comisión de homicidios coincidiendo con el auge del narcotráfico, este último mostraba en cuanto a áreas cultivadas (162.511 hectáreas de coca en 2002)

Con respecto a los asesinatos realizados en el año 2000, las autodefensas cometieron 983 asesinatos, mientras que las organizaciones guerrilleras fueron responsables de 880. En lo que tiene que ver con masacres, modalidad que se extendió este año, pues se convirtió en la acción más efectiva para ocasionar bajas a los considerados adversarios y para generar terror así como desplazamiento. Durante el año 2000 se registraron 1.282 personas asesinadas en masacres cometidas por ambos bandos.

Otra modalidad criminal fue el secuestro con fines extorsivos, el cual se convirtió en una de las principales fuentes de financiamiento de la guerrilla, esta actividad muestra un incremento al pasar de 45 en el año 1995 a 261 en el 2000, lo cual quiere decir que el secuestro en Colombia se incrementó durante estos años en un 61%. Entre 2000 y 2002 los secuestros oscilaban entre 2.800 y 3.500, fruto en gran medida de los retenes ilegales y actos de piratería terrestre que facilitaban la comisión de secuestros masivos.

Igualmente, y con el mismo propósito de desestabilizar la sociedad, los grupos guerrilleros incrementaron el ataque a poblaciones mediante los cuales se buscaba destruir los puestos de policía y las entidades públicas. Cabe decir, que para finales de 2002, los grupos armados irregulares habían expulsado la institucionalidad de más de 150 municipios. (CI, 2003)

Junto a los asaltos a las poblaciones, se encuentran los ataques terroristas a instalaciones, que son la mayoría de las veces ejecutados por la guerrilla, con el propósito de destruir la infraestructura energética, petrolera y vial del país. El mayor número de ataques fue en las carreteras, lo cual afecta la movilidad de personas y de productos, causando pérdidas sociales y económicas de bastante consideración. Durante el año 2000 la guerrilla realizó 583 ataques terroristas y las autodefensas 691.

Para 2002, la Fuerza Pública comenzó a recuperar la iniciativa militar y a contrarrestar los ataques de la guerrilla, lo que da pie a que las FARC recurrieran a los ataques a las poblaciones, para debilitar la presencia estatal en poblaciones estratégicas y así optimizar su influencia, es decir, lograr legitimidad y representatividad política para otra negociación con el Gobierno. En esta misma época se intensificaron los secuestros de dirigentes políticos con el fin de presionar el intercambio de guerrilleros privados de la libertad. Cabe resaltar que en 2002, 158 municipios se encontraban sin presencia policial por los reiterados ataques a las poblaciones, y 131 alcaldes expuestos al poder de intimidación de la subversión, no podían despachar desde sus localidades.

#### **1.4 ALVARO URIBE, PLAN NACIONAL DE DESARROLLO “HACIA UN ESTADO COMUNITARIO” (2002 - 2006)**

La administración de Álvaro Uribe Vélez presenta el Plan Nacional de Desarrollo “*Hacia un Estado comunitario*”. Buscaba promocionar las exportaciones del sector agrícola con el fin de integrar los mercados nacionales, reducir los costos de transacción y fortalecer la bolsa de bienes y productos agropecuarios y agroindustriales a través de una política comercial que permita modernizar la producción nacional y competir con estándares exigidos dentro de la OMC.

Con respecto a las exportaciones totales, se obtuvo ingresos por US\$13.127,5 millones FOB en 2003, de los cuales US\$6.030,8 millones FOB son de exportaciones tradicionales y US\$ 7.096,6 millones FOB a exportaciones no tradicionales, representando el 54.06%; para 2006 las exportaciones totales fueron de US\$ 16.730,9 millones FOB, correspondiente US\$7.658,6 millones FOB de productos tradicionales como café, petróleo, carbón, y ferroníquel, y US\$9.072,4 millones FOB de productos no tradicionales del sector agropecuario, minero e industrial. Es decir, que entre 2003 y 2006 las exportaciones se aumentaron en 27,45%, especialmente dado por exportaciones no tradicionales del sector industrial. Los acuerdos comerciales, como el el Acuerdo de Preferencias Arancelarias Andinas y Erradicación de la Droga con siglas en inglés (ATPDEA) y Acuerdo de Libre Comercio de las Americas (ALCA), entre otros, han contribuido a cumplir con la meta propuesta.

El primer año el crecimiento de la economía fue muy difícil y bajo (2,5%), mientras arrancaba la administración, se ponía en operación la política de seguridad democrática y se trabajaba en la restitución de la confianza de los inversionistas en el país.

El crecimiento de la economía se estimó para 2003 en 2.0% y el registrado fue de 4,02%, mientras que para 2006, el crecimiento esperado era de 3.3% y el crecimiento registrado para el mismo período fue de 4,00%. En el área fiscal, el balance del sector público consolidado (SPC) planteó la reducción del déficit del 4.0% del PIB en 2002, a 2.4% para el período 2004 y a 2.1% para el período 2006; éste balance implica la reducción del déficit en el gobierno central de 6.5% en 2002 a 3.9% en 2006. El saldo de la deuda externa a mediano y largo plazo para el año 2006 fue de US\$ 22.326,6 millones, incrementándose en 24% con respecto a 2002.

La adopción de políticas tributarias incentivó la inversión extranjera, la cual representaba el 15.9% del PIB en 2002, y al finalizar el 2006 ascendió a 23.4%. (DANE, 2006)

## **CONTEXTO DEL IDEARIO DEL PRESIDENTE ALVARO URIBE 2002 – 2006 PARA ENFRENTAR AL NARCOTRÁFICO Y CONSTRUIR LA PAZ:**

### **CARACTERIZACIÓN DEL ENTORNO:**

El fracaso de los diálogos por la paz entre el gobierno del presidente Andrés Pastrana y las Farc, generó un escalamiento del conflicto e hizo que el gobierno saliente presentara a las Farc, ante la comunidad internacional, como grupo terrorista. Esto impulsó la candidatura de Álvaro Uribe Vélez, que proponía una confrontación directa con la guerrilla como mecanismo para conseguir la paz. Otros candidatos recomendaban formas de diálogo que no convencieron al electorado.

**CONCRECIÓN DE LA IDEA:** Álvaro Uribe propone la política de seguridad democrática como estrategia principal de su gobierno. En este sentido Álvaro Uribe y Andrés Pastrana tenían un interés común: poner fin al conflicto armado en Colombia. Cada uno optó por ideas opuestas: Andrés Pastrana el diálogo y Álvaro Uribe la confrontación armada.

Las grandes amenazas eran el terrorismo, el narcotráfico, el tráfico de armas, el secuestro, la extorsión y el homicidio. Cuando Álvaro Uribe asumió la presidencia, Colombia vivía un enfrentamiento activo entre la fuerza pública, la guerrilla, y los grupos de autodefensas ilegales. Estos dos últimos actores incrementaban la amenaza a los civiles con fines de extorsión económica; de igual manera los grupos de autodefensas ilegales habían aumentado sus acciones criminales contra la población civil, mediante la ejecución de masacres contra las poblaciones que consideran aliadas a los grupos guerrilleros, igualmente actuaban los guerrilleros; al atacar a poblaciones supuestamente aliadas a las autodefensas, asimismo, ambos realizaban secuestros y otras acciones terroristas.

**ESTRATEGIAS:** Para estas acciones se plantearon objetivos estratégicos. El primero de ellos fue el control estatal del territorio y la defensa de la soberanía nacional (tal como vimos en el periodo anterior), gran parte de ella se encontraba a manos de los insurgentes. Este primer periodo comienza con el año 2002, cuando los homicidios llegaron a su nivel más alto, tanto en los municipios con presencia de estas agrupaciones, como a nivel nacional.

El gobierno concebía que los grupos al margen de la ley debieran expresar su voluntad de desmovilización y pasar a un proceso denominado de verdad, justicia y reparación. En esta dinámica debían confesar sus crímenes, ser juzgados con penas más reducidas por su entrega y brindar mecanismos de reparación como pedir perdón y entrega de bienes que resarcieran económicamente en algún sentido a sus víctimas. Entre 2003 y 2005, se empezaron a concretar las desmovilizaciones, con cerca de 6000 miembros pertenecientes a grupos paramilitares. Durante la primera administración de Álvaro Uribe, la Propuesta de Seguridad Democrática (PDS), se encaminó principalmente a lograr el restablecimiento del orden público, como requisito indispensable para asegurar el control del territorio y restablecer el monopolio exclusivo del Estado en el uso de la fuerza. Dicha política se tradujo en un plan de campaña militar, desarrollado en dos fases, la primera orientada a la recuperación del territorio -Plan Patriota- y la segunda en su consolidación -Plan Consolidación-, ambas con el único fin de contener la amenaza violenta de los grupos armados ilegales. (Departamento Nacional de Planeación-DNP, 2006).

La acción estatal en el primer cuatrienio de Álvaro Uribe tuvo como objetivo dismantelar los grupos armados ilegales, mediante el aumento del pie de fuerza, el desarrollo de operaciones ofensivas contra la guerrilla, el desarrollo del programa de desmovilización de sus integrantes, y el restablecimiento del control territorial mediante la presencia de la

Policía Nacional y el Ejército en las carreteras, poblaciones y en la infraestructura económica del país.

#### **RESULTADOS NEGATIVOS:**

Durante este periodo (2002-2006), la declaración de guerra hizo que se intensificarán las confrontaciones armadas entre las Fuerzas Militares (FFMM) y los grupos ilegales.

Las acciones armadas por parte de los grupos ilegales fueron más numerosas: por ejemplo, en Antioquia 22%, Arauca 9%, Santander 8%, Norte de Santander 7%, Valle 5%, y Cesar 4%, fueron zonas donde más ocurrieron actos de terrorismo, lo que evidenció que el esfuerzo militar no era aún suficiente. Los desplazamientos de la población por el conflicto se incrementaron en un 30 por ciento. (CI, 2006)

Entre 2002 y 2006, cuando las Autodefensas Unidas Campesinas “AUC” estaban negociando su desmovilización con el gobierno, los combates representaban 42 por ciento de sus acciones violentas y las incursiones 27 por ciento. Ante el grave panorama, la Corporación le pidió al gobierno medidas urgentes. Resaltó que por fuera de la captura de Daniel Rendón, alias ‘Don Mario’, el éxito en la disminución de cultivos de coca se debió principalmente a la aspersión realizada por la Policía Nacional y en segundo término a los programas de sustitución de cultivos y de erradicación voluntaria impulsados por el Gobierno Nacional. Ya en fechas anteriores, desde agosto de 2002 y hasta diciembre de 2003, la Policía Nacional ha podido asperjar un total de 201.439 hectáreas de coca, lo que representa un incremento del 57% con respecto a las hectáreas asperjadas en los anteriores 17 meses. Esta aspersión logró evitar una producción potencial de más de 438 toneladas de cocaína, que colocadas en los mercados mayoristas equivaldrían a más de US\$13.144 millones de dólares.

#### **RESULTADOS POSITIVOS:**

Acercándose el fin del primer periodo de gobierno en el 2006, los avances en seguridad fueron notables: Ataques a las poblaciones se redujeron en un 91%; en materia de la recuperación del territorio por parte del Estado, reducción del 82% en el número de bloqueos viales por parte de los grupos armados.

Este periodo implicó una transición, porque hubo presencia más activa del Estado en todo el territorio nacional, consolidándose a través de la seguridad, y junto con ella en el aumento del pie de fuerza y profesionalización de las FFMM. En total entre agosto de 2002 y junio 2005, el pie de fuerza se incrementó en más de 84 mil uniformados (28% con respecto a 2002). En cuanto a la Policía Nacional en particular, se incrementó su pie de fuerza en más de 22 mil uniformados en relación con 2002. Para el 2005 contaba con más de 122 mil; para el año 2004 se logró su presencia definitiva en los 1.099 municipios del país.

Pensaba el presidente Uribe que mejorar la gobernabilidad de la seguridad en regiones de Colombia, recuperando territorio con fuerzas armadas, permitía impulsar la confianza de la sociedad en el gobierno y que el camino era la confrontación con los grupos armados.

### **1.5 ALVARO URIBE, PLAN NACIONAL DE DESARROLLO - ESTADO COMUNITARIO DESARROLLO PARA TODOS (2006 – 2010)**

En su segundo mandato Álvaro Uribe denominó a su plan de desarrollo: “Estado comunitario desarrollo para todos” - El cual tuvo como orientación básica consolidar y continuar las directrices del Plan 2002-2006 pero con particular énfasis y prioridad en dos objetivos fundamentales: Mantener el crecimiento económico alcanzado y complementarlo con una noción más amplia de desarrollo.

Se consideró que el crecimiento económico sostenido era el principal vehículo para mejorar las condiciones de equidad y el ingreso de la población, razón por la cual el objetivo del PND fue el desarrollo de estrategias señaladas para mantener las tasas de crecimiento en niveles del 5%.

Efectivamente se consiguió este objetivo anual, gracias a que se logró elevar la tasa de inversión al 26,1% del PIB al final de 2010 (70,4% a cargo del sector privado), situación que implica un crecimiento real anual promedio de la inversión del 6,4%. El desempleo, por su parte, se proyectó a un promedio de 8,8% en 2010 y llegó al 11,3%. El subempleo subió del 24,5% en el 2002 a 32,8% en el 2010.

Las exportaciones totales, lograron un crecimiento promedio en dólares del orden del 8,5% (el de las no tradicionales del 12,5%). Con estos crecimientos, el coeficiente de apertura aumentó del 34,9% al 37,8% entre 2007 y 2010.

Superar la pobreza era un aspecto crítico y, sin embargo en el 2010 llegó al mismo punto que en 2004, un 45 por ciento, cuando, según los cálculos, debería estar en 33 por ciento. De hecho, Uribe se proponía bajar la pobreza extrema al 12 por ciento, pero esta permaneció en 17 por ciento. En cuanto a cerrar la brecha entre ricos y pobres el gobierno se rajó sin matices. El coeficiente de Gini en lugar de bajar subió del 0,52 por al 0,58. Más grave aún si se tiene en cuenta que durante un lustro se creció por encima del 4 por ciento, se vendieron importantes empresas del Estado y hubo ganancias extraordinarias por los precios del petróleo; todo esto se desaprovechó para generar una verdadera distribución de la riqueza.(DNP, 2010)

La Inversión Extranjera Directa (IED) creció casi cuatro veces en la era Uribe, al pasar de US\$2.134 millones en 2002, en el comienzo de la era de Uribe, a US\$10.000 millones en el 2010. La expansión de la inversión se concentró en petróleo, donde aumentó de US\$449 millones, a US\$4.568 millones, y en minas y canteras, donde pasó de US\$466 millones, a US\$3.089 millones. El crecimiento de la IED en los demás sectores fue apenas de US\$1.000 en ese mismo periodo.

El spread riesgo-país se redujo desde 883 puntos básicos a 227 puntos, lo que demuestra la confianza de los inversionistas extranjeros en el país. (Banco de la Republica, 2010)

## **CONTEXTO DEL IDEARIO DEL PRESIDENTE ALVARO URIBE 2006 -2010, PARA ENFRENTAR AL NARCOTRÁFICO Y CONSTRUIR LA PAZ:**

### **CARACTERIZACIÓN DEL ENTORNO:**

En el primer cuatrienio del presidente Uribe, se había alcanzado un mayor control del territorio por parte de la fuerza pública.

Concreción de la idea:

Propuso la consolidación de la Política de Seguridad Democrática (PSD), Por lo cual se buscó garantizar ese control, fortalecer la lucha contra las drogas y el crimen organizado, y promover una política seguridad y convivencia ciudadana desde lo local.

Estrategias

Con recursos del plan Colombia y del presupuesto nacional, se incrementó el pie de fuerza pasando de 295 mil hombres en 2002 a 429 mil en mayo de 2010, lo que sumado a la adquisición de nuevos equipos permitió al Estado avanzar de manera más decidida en la recuperación del monopolio de las armas y hacer presencia efectiva y permanente en todo el territorio nacional.

Otro de los grandes avances en este tema fue la creación de *soldados campesinos*, que llegaron a 500 pelotones cubriendo 598 municipios. Igualmente se incrementó la presencia de la Fuerza Pública en todos los municipios del país; en 2002, 168 de los 1.099

estaban desprovistos de estaciones de Policía, ya en 2008 todos los municipios de Colombia contaban con al menos una estación de Policía.

#### **RESULTADOS POSITIVOS:**

Los atentados terroristas contra poblaciones y contra la infraestructura disminuyeron significativamente. Los primeros se redujeron 70.45%, pasando de 1.645 en 2002 a 486 en 2009, los segundos reportaron una reducción de 83.31% pasando entre los mismos años de 917 a 153.

En materia del combate contra las drogas ilícitas y otras formas de crimen organizado, el gobierno mostró grandes resultados, pues un mayor control del territorio también se logró con base en la lucha contra el narcotráfico, para la cual se implementó una política de control a la producción y tráfico de drogas ilícitas: destruyendo la infraestructura de procesamiento, el tráfico, los cultivos y la comercialización. A esta lucha se le atribuyen en parte resultados al Plan Colombia, pues durante la administración de Álvaro Uribe, un 71% de los recursos donados por Estados Unidos fueron destinados a este fin, lo que permitió una reducción de 33.3% en hectáreas de cultivos ilícitos, al igual que la erradicación manual ascendió de 314.146 hectáreas, gracias a los Grupos Móviles de Erradicación (GME).

También se adelantaron estrategias de erradicación voluntaria por parte de la comunidad comprometida con la no siembra de coca.

Como gran éxito de resonancia mundial, se consigue a finales de 2008, la liberación de 11 secuestrados políticos por las farc incluyendo a la colombiana francesa Ingrid Betancourt.

#### **RESULTADOS NEGATIVOS:**

A finales de la PSD, exactamente en 2009, la Corporación Nuevo Arco Iris afirmó, que la presencia de los paramilitares había aumentado en el país. En efecto, “La Vicepresidencia de la República afirma que están en más de 120 municipios, 20 por ciento más que en 2008”. Sin embargo la ONG calcula que en 2009 su presencia se extiende realmente sobre 293 municipios. La Costa Caribe era la región más azotada por el fenómeno, con grupos en 88 municipios, 20 de ellos en Córdoba. Antioquia es el departamento con más nuevos paramilitares, cuyas acciones se desarrollan en 42 municipios. Nariño y Meta son los otros departamentos donde los investigadores constataron la presencia importante de estas bandas.

A principios de 2009 panfletos intimidatorios de bandas como el Ejército Revolucionario Anticomunista de Colombia (Erpac), las Autodefensas Gaitanistas o las Águilas Negras, se distribuyeron en muchos municipios. El hecho concuerda con las conclusiones de Nuevo Arco Iris, que muestran que el 53 por ciento de las acciones violentas de los nuevos grupos ‘paras’ son amenazas. Los combates representan el 23 por ciento de las modalidades de uso de la violencia.

#### **1.6 JUAN MANUEL SANTOS, PLAN DE NACIONAL DE DESARROLLO – PROSPERIDAD DEMOCRÁTICA, 2010 – 2014:**

El nuevo presidente con su Plan de Desarrollo: “Prosperidad Democrática”, consideraba que la seguridad democrática de los 8 años de gobierno del presidente Uribe (donde fue ministro), tenía que complementarse con un proceso de prosperidad. El país en los 4 años efectivamente creció en promedio 4,6 por ciento, por encima de muchas de las economías

de la región. Como consecuencia, el recaudo de impuestos también aumentó y en el 2014 superó la cifra histórica de los 100 billones de pesos.

La inflación, una variable que es responsabilidad del Banco de la República cerró en el 2014 al 2 por ciento, la cifra más baja en 50 años.

El déficit del gobierno central cerró en 2014 a 2,4 por ciento del PIB. Las reservas internacionales llegaron a niveles record bordeando los 45.000 millones de dólares, lo cual representó un colchón de seguridad para cualquier eventualidad cambiaria.

En cuanto al desempleo en los cuatro años, la tasa de desempleo bajó mes tras mes, y llegó en varias ocasiones a un dígito. Al final del 2014, esa cifra fue del 9,7 por ciento.

La informalidad, según el Departamento Nacional de Estadística – (DANE), descendió, aunque muy levemente. Del total de ocupados en las 13 principales ciudades, el 49,4 por ciento tenía a fin de periodo un empleo informal. Hace cuatro años ese renglón estaba en el 51,6 por ciento. Aunque a primera vista es una reducción muy moderada, este ha sido uno de los indicadores más difíciles de bajar históricamente en el país.

En pobreza también hay buenas noticias. En 2014 el indicador bajó a 30,6 por ciento, 2 puntos menos que en 2012. Una de las cifras que más atrae es la tasa de inversión. Ese indicador quedó en el 27,7 por ciento, cuando hace diez años estaba en 15 por ciento. En cuanto a formalización de empresas en 2014 se lograron formalizar 422.000 empresas, frente a una meta de 390.000. Las cifras más recientes del departamento nacional de estadística señalan que la informalidad en las principales ciudades bajó a 48,5% en el 2014 frente a 51,2% en 2010

## **CONTEXTO DEL IDEARIO DEL PRESIDENTE JUAN MANUEL SANTOS, 2010 - 2014 PARA ENFRENTAR AL NARCOTRÁFICO Y CONSTRUIR LA PAZ:**

**CARACTERIZACIÓN DEL ENTORNO:** Gana las elecciones con el apoyo del expresidente, Álvaro Uribe Vélez, para continuar su política que había diezmado a la Guerrilla. Se evidencia la existencia de un conflicto diplomático con los países vecinos, por las acusaciones del gobierno colombiano de que Ecuador y Venezuela eran auxiliares de la Guerrilla.

### **CONCRECIÓN DE LA IDEA:**

El plan de Desarrollo Propone la idea de “Prosperidad Democrática”, para completar con un componente de cohesión social la seguridad que había adquirido el país, en los 8 años de gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez. Expresa que las llaves del diálogo y la paz no se han perdido y que estaba dispuesto a dialogar con un compromiso serio de la Guerrilla, teniendo especial interés en las FARC.

### **RESULTADOS POSITIVOS:**

En el periodo 2010 2014 fueron extraditados cerca de 156 capos del narcotráfico. Se capturaron por narcotráfico y microtráfico 91.610 personas. Durante los 4 años fueron incautadas 400.6 toneladas de cocaína.

Se erradicaron 77 ‘ollas’ dedicadas a la producción de estupefacientes y fueron sellados 637 lugares dedicados al expendio.

En el periodo hubo una reducción de los homicidios pasando de 26.033 casos en 2010 a 14.782 en 2014. El secuestro bajó un 4 por ciento anual y esta práctica no se presentó en 981 municipios que equivalen al 89 por ciento del territorio nacional.(DNP, 2014) El presidente Juan Manuel Santos, reconoce la existencia de un conflicto interno y promulga la Ley de Marco Jurídico para la Paz, que le habilita para iniciar los diálogos de paz con las FARC.

Igualmente, promueve la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, que significa un avance importante en la gestión humanitaria de la violencia en Colombia.

#### **RESULTADOS NEGATIVOS:**

La divulgación de la ley de víctimas es insuficiente, especialmente en el exterior, lo que limita el acceso de la sociedad civil afectada a la misma.

Se observa falta de seguimiento y control al surgimiento de nuevas bandas criminales, que proceden del paramilitarismo y que asociadas a los nuevos micro carteles siembran terror en zonas claves de tránsito de tráfico como las costas colombianas, con asentamientos principalmente afrocolombianos. Los efectos son nuevos delitos atroces como las casas de pique en Buenaventura, el principal puerto de Colombia en el Pacífico, donde son asesinadas personas sistemáticamente que obstaculizaban el tráfico exterior de la droga.

Se crean temores por la indefinición de la duración de los plazos para dialogar con la guerrilla, dado que existe una agenda concreta que debía agilizarse.

### **COMIENZO DE UN NUEVO PERIODO DE PRESIDENCIA DE JUAN MANUEL SANTOS 2014 - 2018**

#### **CONTEXTO DEL IDEARIO DEL PRESIDENTE JUAN MANUEL SANTOS 2014 - 2018 PARA ENFRENTAR AL NARCOTRÁFICO Y CONSTRUIR LA PAZ:**

##### **CARACTERIZACIÓN DEL ENTORNO:**

Juan Manuel Santos se presenta a reelección con la oposición de su mentor el ex presidente, Álvaro Uribe Vélez que crea un nuevo partido, Centro democrático y es el segundo partido en votación.

El nuevo partido de Uribe hace duros cuestionamientos a la incertidumbre de los diálogos de paz. Sin embargo Santos fortalece el compromiso en avanzar en el proceso de paz.

**CONCRECIÓN DE LA IDEA:** Lanza varios mensajes en su campaña referentes a la consecución de la paz y la cohesión social.

**RESULTADOS NEGATIVOS:** La falta de un cese de fuego bilateral ha generado escalamiento del conflicto por acciones de la guerrilla para demostrar su fuerza frente a la continuidad de operativos de persecución por parte de las fuerzas armadas. Esto ha generado desconfianza en la sociedad civil y el Gobierno

**RESULTADOS POSITIVOS:** Se continúa el avance en la lucha contra el narcotráfico y la agilización de los diálogos de la Habana. A partir de Julio de 2015, las Farc ha manifestado un periodo de desescalamiento del conflicto de 4 meses y el gobierno se compromete a no bombardear campamentos guerrilleros. Este periodo de prueba genera

esperanzas en un cese al fuego bilateral definitivo. En septiembre en la ciudad de la Habana Cuba, el Presidente de Colombia y el líder de las FARC anunciaron que en 6 meses firmarían la paz.

## **2. INCIDENCIA DEL PROCESO APERTURISTA EN COLOMBIA: UN ANÁLISIS DESDE LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LA BALANZA DE PAGOS, PERIODO 1990 - 2015:**

La balanza de pagos es el registro contable de las transacciones de un país con el exterior<sup>13</sup>. Los estudios económicos sobre balanza de pagos, aportan evidencia empírica sobre la relación entre el sector externo y el crecimiento económico. Igualmente, los flujos de divisas allí comprendidos, son una herramienta valiosa para caracterizar la forma de inserción de un país en el mercado, lo cual condiciona su estructura económica. Por ello es importante ofrecer un marco interpretativo de la balanza de pagos desde la economía política. Durante los primeros años de la década de los noventa se llevó a cabo un proceso de apertura económica y liberalización del comercio internacional, inspirado en gran parte por las propuestas neoliberales del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, plasmadas en el Consenso de Washington (Williamson, 1990). El modelo aperturista fortalecido en Colombia desde 1990, se sobrepuso al modelo de desarrollo proteccionista basado en la sustitución de importaciones, promovido por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).<sup>14</sup>

La experiencia colombiana de apertura económica muestra que en los años 90 se presentó un déficit en cuenta corriente de balanza de pagos, cuyas consecuencias fueron fluctuaciones en el crecimiento, ya que a pesar de un auge al inicio de éste proceso, la economía decayó sustancialmente. El sector agrícola se vio afectado por la apertura de

---

13 Según el Banco de la Republica de Colombia, los criterios conceptuales y metodológicos bajo los cuales se realiza la compilación de las estadísticas de la balanza de pagos corresponden estrictamente con los definidos por el FMI, en el Manual de balanza de pagos y posición de inversión internacional, de manera que se presentan 2 grandes cuentas: una cuenta corriente y una cuenta financiera. La cuenta corriente contabiliza las exportaciones e importaciones de bienes y servicios, los ingresos y egresos por renta de los factores (ingreso primario) y por transferencias corrientes (ingreso secundario). La cuenta financiera, registra las fuentes de financiación externa (si hay déficit corriente) o la capacidad de otorgar recursos al resto del mundo (si hay superávit corriente). La desagregación de los flujos financieros comprende los relacionados con inversión directa, inversión de cartera y otra inversión (préstamos, créditos comerciales y otros movimientos financieros) y la variación de las reservas internacionales (Banco de la Republica, 2014).

14 La Organización de las Naciones Unidas, creó la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en 1948, marcando el nacimiento del estructuralismo, que promovía un modelo de desarrollo para la periferia fundamentado en medidas de sustitución de importaciones para propiciar el despegue de la industrialización. Los múltiples escritos del director de la CEPAL, Raúl Prebisch en este campo, lo erigieron como el padre del estructuralismo. El nuevo modelo aperturista, promovía la modernización del sector productivo mejorando su competitividad internacional, buscando fuentes de crecimiento en el sector externo.

mercados, al igual que el sector industrial, que debido al proceso mostró estancamiento por la invasión de competidores externos y competencia de precios relativos. Pequeñas y medianas empresas asumieron altos costos administrativos y tributarios, causando insostenibilidad financiera y administrativa, lo que llevo entre otros factores a despedir empleados y parar su producción nacional. Contribuyendo así a las altas a tasas de desempleo que a finales de la década alcanzaron el 18%, avivando el malestar social generalizado que combinado con las políticas para combatir los altos índices de inflación aletargaron un mayor crecimiento de la economía nacional.

El déficit existente por cuenta corriente, se pretendía amortiguar a través del ingreso de capitales a largo plazo, los cuales crecieron desde 1990 a 2004 un promedio del 12% anual. La entrada de capitales externos, evitó utilizar las reservas internacionales para hacer sostenible la economía colombiana.

A continuación se revisa, dos de los principales componentes de la balanza de pagos: la balanza comercial y la inversión extranjera.

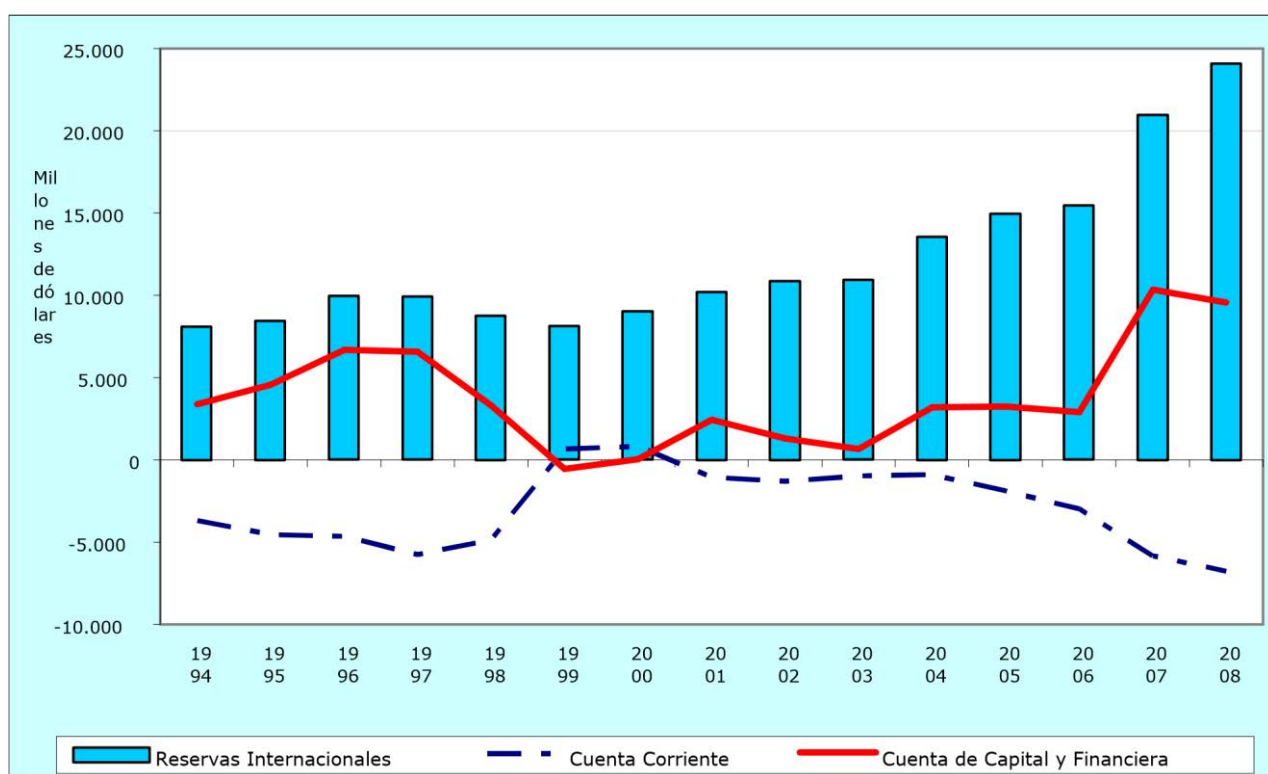
### **2.1 BALANZA COMERCIAL:**

En los años 90, la apertura económica y la revaluación del peso, generaron un importante déficit comercial. En el periodo comprendido entre 1991 y 1997 las exportaciones crecieron a una tasa menor que las importaciones. Un hecho destacable en relación con las exportaciones tradicionales (café, petróleo crudo, banano y oro) es la culminación de la fase expansiva de la economía cafetera y de su predominio como principal renglón de exportación (García, 2014).

A finales de los noventa, el balance es temporalmente positivo dado que en el marco de la crisis, la contracción de la demanda interna hace caer las importaciones, mientras las exportaciones se ven estimuladas por la devaluación y el alza en los precios del petróleo. En el 2000 y el 2001, las exportaciones siguieron su incremento favorecidas por el incremento de la demanda en Venezuela.

De 2001 a 2006 la balanza comercial tuvo superávit, esto a pesar de que preliminarmente en 2002, cayeron las exportaciones por la crisis comercial con Venezuela y la recesión de Estados Unidos. En el **gráfico 3**, se pueden ver los componentes de la Balanza de pagos en el periodo 1994 – 2008.

**GRAFICO 3**  
**COMPONENTES DE LA BALANZA DE PAGOS, PERIODO 1994 -2008**



Fuente: Banco de la República, 2015.

La balanza por cuenta corriente en el periodo 2008 a 2013 fue superavitaria con un gran aporte de exportaciones de productos primarios y las de tipo extractivo. Igualmente crecen las exportaciones por el incremento de la demanda mundial resultado de las fase de expansión de la economía global. Como ejemplo en el 2010 la balanza comercial de bienes, incluyendo las operaciones especiales de comercio exterior, registró un superávit de US\$ 2.136 En todo el periodo de post apertura se acentúa la participación de las exportaciones primarias (tradicionales).

En 2014 la balanza comercial fue deficitaria debido a las mayores compras externas de bienes y servicios (7.6%) y la caída de las exportaciones de bienes y servicios (4.8%), esto por disminución en los precios de exportación de los principales bienes de origen minero (principalmente del crudo durante el último trimestre).

En general, sobre el comportamiento de las importaciones, en el periodo post apertura García (2015, p.268) identifica 3 etapas: la primera entre 1993 y 1997, fue de un crecimiento desmedido y estuvo asociada a la doble euforia de la apertura y del gasto interno. La segunda, entre 1998 y 2002, fue de contracción y estuvo relacionada con el periodo de receso y el bajo crecimiento de la economía, y en la última, en los años posteriores, retoma el fuerte crecimiento, pero en esta ocasión ha mantenido la consistencia con el aumento de los ingresos por exportaciones. Una parte significativa de las importaciones provee al aparato productivo de bienes de capital e intermedios de origen industrial. Existe en este sentido un condicionante estructural del patrón de demanda de importaciones relacionado con el bajo desarrollo del sistema productivo

nacional (García, 2015, p. 266). Si bien el balance agregado del comercio de todos los sectores ha tendido al equilibrio en los últimos años, hay un contraste sectorial marcado. Acontece que la balanza comercial de productos primarios (que incluye los productos tradicionales de exportación) registra un superávit y, por otro lado, la balanza comercial de los productos industriales resulta en extremo deficitaria y refleja la falta de desarrollo y diversificación de la industria colombiana en esos años.

## **2.2 INVERSION EXTRANJERA:**

A partir de 1997, se frenó la cuenta de capitales por la crisis de la política interna y el efecto de la crisis en Brasil, México y los países asiáticos. Igualmente la grave crisis financiera en Rusia, afectó a la economía colombiana. A partir del 2003, el superávit se profundiza por el crecimiento dinámico de la inversión extranjera directa (IED) (Martínez. A, 2014 p.42).

La progresiva liberalización de la cuenta de capitales favoreció el incremento importante de la inversión extranjera, tanto directa como indirecta, desde 1990. Estrada (2010) describe detalladamente este proceso y su composición sectorial. El investigador ilustra que en el periodo de 1994 a 2001, el sector financiero atrajo el 24,8% de la IED. La inversión en el sector manufacturero tuvo una participación del 21,6 %, que se generó principalmente por la compra de empresas colombianas por parte de transnacionales. Los procesos de privatización de las empresas estatales promovieron la importante inversión en electricidad, gas y agua, correspondiente al 18,6 % de la IED total para el periodo. Durante este tiempo, la IED destinada al sector petrolero y minero no era representativa (alrededor del 9%). Para los años 2002 – 2009, además de que se dispara la IED, su composición sectorial cambia. Se marca el auge del sector minero – energético, con el 51,6% del total de la inversión. Los hidrocarburos atrajeron el 27,1%, y minas canteras, el 24,5% de la IED total. Un rasgo significativo de este periodo es el aumento extraordinario de la reinversión de utilidades.

En 2010, El flujo por inversión directa IED en el país, fue de US\$ 6.760 millones, inferior un 5% a lo sucedido en 2009.

En 2011, El flujo por inversión extranjera directa en el país, fue de US\$ 13,234 millones (4.0% del PIB), superior en 91.8% a lo sucedido en 2010 y representó el 49% del total de los ingresos de capital extranjero.

En 2012, el país totalizó entradas por concepto de inversión extranjera directa (IED) de US\$ 15.823 millones (4,3% del PIB), US\$ 2.385 millones superiores a las registradas durante 2011. El incremento anual de los recursos netos por IED fue 17,8%

2013: Las entradas de capital extranjero durante el año 2013 fueron de US\$ 32,772 millones, lo que significa un incremento de 58.5% respecto a lo ocurrido en 2012.

Por concepto de IED, en 2014 el país recibió US\$ 16,054 millones (4.2% del PIB), equivalente a una disminución anual de 0.9% (US\$ 146 millones). Hay que resaltar que durante este año, se recibieron menos aportes de capital para la actividad mineroenergética (-21%), compensados parcialmente por el incremento de los flujos de inversión a otros sectores. Por actividades económicas, las entradas de capital extranjero por IED fueron dirigidas principalmente al sector petróleo y minería (40%), participación inferior a la registrada en 2013 cuando se situó en 50%.

## **2.3 EVOLUCION BALANZA DE PAGOS ENERO – MARZO DE 2015.**

Según publicación del Banco de la Republica, Durante el primer trimestre de 2015, la Balanza de Pagos, registró un déficit en la cuenta corriente de US\$ 5,136 millones (7.0% del PIB trimestral) que fue financiado con entradas de capital de US\$ 4,796 millones

equivalente al 6.5% del PIB trimestral (incluyendo acumulación de reservas internacionales por US\$ 69 millones). Es necesario resaltar la ampliación anual del déficit corriente como porcentaje del PIB trimestral, de 4.6% a 7.0%.

La balanza comercial de bienes y servicios registró en los tres primeros meses de 2015 un déficit de US\$ 4,487 millones, originado en exportaciones de US\$ 12,041 millones e importaciones por US\$ 16,527 millones. Este déficit fue superior en US\$ 2,797 millones, al registrado un año atrás debido principalmente a la caída en las ventas al exterior de bienes y servicios (22.6%, US\$ 3,523 millones). La evolución de la balanza comercial durante el primer trimestre del 2015, estuvo explicada principalmente por el deterioro en los términos de intercambio, que registraron una caída del 28.9%, como resultado principalmente de la disminución en los precios de exportación del crudo colombiano.

A continuación se resumen los principales hechos en la cuenta financiera durante este primer trimestre de 2015:

Las entradas de capital extranjero por concepto de IED se ubicaron en US\$ 2,825 millones (3.8% del PIB trimestral). La reducción de la IED se originó principalmente por menores entradas de capital extranjero dirigidas hacia la actividad mineroenergética cuya disminución anual fue de 31% y por el reembolso de capital efectuado por empresas filiales del sector de comunicaciones a sus casas matrices. Esta disminución fue compensada parcialmente por las mayores inversiones en los sectores de comercio, hoteles e industria manufacturera.

A pesar de las menores inversiones recibidas por la actividad minero-energética, dicho sector continúa siendo el principal receptor de dichos recursos (39%), seguido de la industria manufacturera (30%), comercio y hoteles (21%) y el resto de sectores (10%). Por tipo de aporte de capital, del total de ingresos recibidos por IED en el primer trimestre del año, se estima que el 57% correspondió a nuevas participaciones de capital, el 25% a reinversión de utilidades y el 18% a deuda entre empresas con relaciones de inversión directa.

## **2.4 UN ANALISIS DE ECONOMIA POLITICA DE LA BALANZA DE PAGOS COLOMBIANA:**

Las tendencias registradas en la balanza de pagos del país evidencian la consolidación de un cierto *modelo de enclave de la economía colombiana, soportado en procesos de financiarización, reprimarización, transnacionalización y desnacionalización*. El crecimiento de la IED refleja la acelerada transnacionalización y desnacionalización de la economía; el incremento de la inversión extranjera en portafolio responde a la lógica de financiarización de la actual fase capitalista; el registro de las principales exportaciones del país, evidencia la reprimarización de la economía. La primarización de las exportaciones retroalimenta la primarización de la economía, toda vez que la dependencia por divisas conduce a sobrevalorar la importancia de las actividades primarias en el modelo productivo. Dentro de los principios de la economía de enclave, el país se consolida como abastecedor de materias primas y fuentes de energía. El Presidente Juan Manuel Santos tiene como objetivo de gobierno 2014 – 2018 la diversificación de la economía colombiana.

La balanza de pagos refleja claramente los rasgos de la etapa contemporánea de la globalización capitalista, a saber: el proceso actual de titularización de bienes agrícolas y recursos naturales en los mercados mundiales de capitales, el licenciamiento extensivo

del subsuelo para la explotación de recursos naturales no renovables, la implantación de modalidades para la mercantilización del uso de la tierra como el derecho real de superficie. La apertura a la inversión extranjera, y acaparamiento del uso del suelo y del subsuelo y/o de la propiedad de tierra en países en desarrollo, por parte de capitales extranjeros y nacionales poderosos, es uno de los rasgos distintivos de la etapa contemporánea de la globalización capitalista. (Gaviria, 2013, p. 16).

Como se vio, el capital externo refuerza la propensión a la reprimarización de la economía, así como los procesos transnacionales de producción. Progresivamente nos posicionamos como abastecedores de materias primas y energía. La IED es un factor determinante para la transnacionalización y desnacionalización de las economías, que para nuestro caso se ha enfocado en la explotación de recursos naturales no renovables, (hidrocarburos, minas y canteras).

En estos actores, se concentra aproximadamente el 70% del valor de nuestras exportaciones de bienes; alrededor del 60% de estas corresponden a petróleo y carbón; acompañadas de las exportaciones de ferróniquel, oro no monetario, café, flores y banano, estas son las principales exportaciones del país. En contraste con las interpretaciones de una supuesta terciarización de la economía colombiana sustentada en una descomposición sectorial del PIB, la balanza comercial da indicios de una reprimarización: exportaciones tradicionales significativas, importaciones de bienes intermedios de capital y balance negativo. Además de la configuración de nuestras propias exportaciones, las importaciones nos abastecen principalmente de bienes intermedios y equipo de capital. Adicionalmente, el persistente déficit de la balanza de servicios, denota que nos comportamos como importadores netos de viajes y servicios informáticos y de comunicaciones.

El déficit de la cuenta corriente, expone rasgos de lo que algunos denominan la *enfermedad holandesa*. Desde el punto de vista macroeconómico, este fenómeno se refleja en la revaluación de la tasa de cambio, el decrecimiento de los sectores diferentes al de la bonanza y el déficit de cuenta corriente. La explotación de recursos naturales no renovables, resulta más atractiva que los demás sectores económicos, lo que provoca un traslado de recursos productivos y el debilitamiento de las actividades no mineras y de la industria.

La apreciación de la moneda local fundamentada por la abundancia de divisas, impide el desarrollo de exportaciones diferentes a las de la bonanza, y el efecto riqueza generado por un apogeo económico estimula la demanda de bienes no transables, lo que a su vez desincentiva la producción del sector transable. Lo que se aprecia de la balanza de pagos es que el saldo negativo del “resto de la economía” desbordó el superávit minero. El déficit conjunto de la cuenta corriente de industria, agricultura y comercio se profundizó como resultado del estancamiento de sus exportaciones en contraste con el incremento de sus importaciones, situación favorecida por la revaluación del peso. Es de anotar que en el caso de los alimentos, en los últimos diez años, el volumen importado pasó de un millón a 9 millones de toneladas. Con respecto a la inversión fuerte en minería, Luis Álvaro Pardo expone en el documento “Minería en Colombia, Fundamentos para superar el modelo extractivista”, publicado por la Contraloría General de la República (2013), que gracias a la eliminación del impuesto a la remesa de utilidades en el año 2012, *la IED ascendió a USD 15823 millones*, atribuibles especialmente a la expansión de sector minero energético. Sin embargo, la remesa de utilidades superó la inversión extranjera ahondando el déficit de la cuenta corriente a USD1415 millones (p.207). El investigador

señala: “Del total de la inversión extranjera realizada de 2002 a 2009, el 17,9% es decir, 9057 millones de dólares tuvieron ese origen (reversión de utilidades). De ese monto, el 63,8% fue reinvertido durante los últimos tres años. Los incentivos al capital y el levantamiento de restricciones a la inversión conducen a que los mismos excedentes obtenidos en el país sean reinvertidos y contabilizados como si se tratase de nuevos capitales provenientes del exterior. En sentido estricto se trata de un capital producido en el territorio nacional que aparece como nueva inversión del extranjero. (L, Pardo 2010, p142)

Finalmente, el vertiginoso aumento de la inversión en portafolio hace parte del fenómeno de la financiarización de las economías. Este tipo de inversión es fundamentalmente especulativa, se orienta al mercado de capitales y responde claramente a la financiarización de la actual fase capitalista. Como lo anuncia Estrada (2010), la acumulación por la vía de la inversión extranjera se constituye en uno de los pilares del régimen de acumulación flexible y financiarizado.

Una forma de ilustrar la cuestionable forma de inserción en la economía global de Colombia consiste en interpretar la relación entre el producto nacional bruto (PNB) y el PIB, teniendo en cuenta que el PNB valora la producción de los nacionales de un país, sin que interese si la producción fue realizada en su país de origen o fuera de este; mientras que el PIB mide la producción que se realiza dentro de las fronteras geográficas del país, sin importar si esta fue realizada por personas o empresas nacionales o extranjeras. Para la economía colombiana, la relación PNB/PIB en los últimos doce años muestra una diferencia cada vez mayor entre PNB y el PIB por aumento sostenido en el saldo negativo del ingreso neto de factores. Es decir, el PIB es mayor y en cada periodo se profundiza la diferencia sobre el PNB, lo que significa que progresivamente es superior el valor de la producción dentro del territorio colombiano con respecto a los ingresos de los colombianos.

La apertura económica y liberalización comercial entre países inaugurada en 1990, se apoyó en el desmonte de las tarifas arancelarias para equilibrar los precios de las mercancías, situación que provocó una caída en el precio de los bienes importados; de ésta manera los bienes importados finales e intermedios desplazaron la producción nacional, que condujo a pasar de un superávit en 1991 a problemas de déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos en varios años, hasta que en el año 2004 el superávit en la balanza de pagos fue de US\$2.246 millones.

### **3. LA CONSTITUCION DE 1991, EVIDENCIAS DE SUPREMACÍA DE LAS IDEAS SOBRE LOS INTERESES, UN ANALISIS DESDE LA ECONOMIA POLITICA:**

En 1990 un movimiento estudiantil conforma un grupo de presión denominado “La séptima papeleta” (con el apoyo de grupo políticos que estaban en pos de una reforma constitucional) logra impulsar la convocatoria a asamblea nacional constituyente.<sup>15</sup>

---

15 El grupo de presión “Séptima Papeleta” logra incluir una pregunta en las elecciones de corporaciones de 1990:

"Con el fin de fortalecer la democracia participativa, ¿vota por la convocatoria a una asamblea nacional constitucional con representación de las fuerzas sociales, políticas y regionales de la nación, integrada democrática y popularmente, para reformar la

César Gaviria ganó las elecciones presidenciales de ese año, antes de posesionarse realiza un acuerdo político con el partido conservador y con el ex grupo guerrillero M19 ya desmovilizado y convertido en movimiento político, tendiente a determinar las condiciones de la convocatoria a la asamblea nacional constituyente que finalmente se convoca<sup>16</sup>.

En la Asamblea Nacional Constituyente alcanzaron a tener representación minorías que tradicionalmente habían tenido una escasa o nula participación: los indígenas, las mujeres, los grupos religiosos diversos al catolicismo, entre otros. Esa amplia participación de diversos sectores se tradujo finalmente en una Constitución con muchas normas, consagrando una gran lista de derechos integrales a educación, vivienda y salud. Incluyendo amplios mecanismos de participación y protección de los mismos, como la tutela que permite, vía judicial, solicitar que un derecho fundamental no se vulnere. A continuación se valora el desarrollo de estos derechos para comprobar en la praxis de su reglamentación qué sectores se beneficiaron.

### **3.1 EL DERECHO A LA VIVIENDA:**

En el año de 1972 el presidente Misael Pastrana Borrero, siguiendo recomendaciones de la misión Currie, lanza un decreto para impulsar la economía desde el sector de la construcción. Así, reducir el desempleo, dar trabajo a mano de obra no cualificada, generar poder adquisitivo, y potenciar la demanda de bienes y servicios.

Se crea entonces por decreto la Unidad de Poder Adquisitivo Constante (UPAC), como un sistema de crédito que no fuera afectado por las variaciones en el poder adquisitivo, o variaciones inflacionarias. De esta forma se garantizaría que el dinero, tanto el que se utiliza para dar un crédito como el que se encuentra en una cuenta de ahorros, mantendría su capacidad de compra (se podría comprar lo mismo independientemente del aumento de precios en la economía porque el dinero aumentaría de manera proporcional). La UPAC tenía como principales objetivos los de mantener el poder adquisitivo de la moneda y ofrecer una solución a los colombianos que necesitaran tomar un crédito hipotecario de largo plazo para comprar vivienda. Favoreciendo todo esto al sector de la construcción y al financiero, ya que se generaría demanda de créditos para la compra de viviendas.

---

Constitución de Colombia?". El 90% votó por el sí. Se configuró así un hecho político de gran importancia.

16 El 26 de agosto de 1990 se expidió el Decreto 1926, mediante el cual se invitó al pueblo a manifestar su acuerdo o no con la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente. se ordenó a la Registraduría contar los votos y se expuso el temario convenido en el acuerdo político. La Corte Suprema de Justicia revisó la constitucionalidad de ese decreto y pese a que establecía un mecanismo de cambiar la Constitución diverso al autorizado en la Carta de 1886 declaró su constitucionalidad invocando la imposibilidad de poner límites al poder constituyente primario. A finales de 1990 se realiza la consulta mencionada y simultáneamente la elección de los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente. Además de los partidos tradicionales, liberal, que obtiene la mayoría, y conservador, fuerzas políticas de diversa índole logran incluir sus delegatarios, incluso los movimientos guerrilleros desmovilizados.

### **3.1.1 EVIDENCIA DE FALLO DE GOBIERNO, QUE FAVORECE A BUSCADORES DE RENTA DEL SECTOR FINANCIERO Y PERJUDICA A HIPOTECADOS**

El presidente César Gaviria hace una reforma financiera en 1990 con desregulación y privatización del sistema financiero. Se decide cambiar la indexación de los saldos hipotecarios atándolos a la tasa de interés de captación,

Esto implicaba que si la tasa de interés subía por encima de la inflación, el valor real de los saldos de las hipotecas aumentaba permanentemente. Cuando a mediados de los 90, la crisis financiera asiática empezó a propagarse por Latinoamérica e inversores estaban sacando sus capitales de Colombia, el Banco de la República decidió defender el tipo de cambio por medio de un aumento agresivo de las tasas de interés. El alza de la tasa de interés llevó a que los saldos de la deuda hipotecaria UPAC, de cientos de miles de familias creciera a un nivel superior al que crecía su poder adquisitivo. En 1999 el número de familias afectadas con impago de hipotecas ascendía a 220.000. Debido al daño moral y emocional que causó la burbuja inmobiliaria se calcula que entre 1993 y 2000 hubo 3500 suicidios.

Ante esta situación, la Corte Constitucional tomó medidas para contrarrestar los efectos de la crisis sobre los deudores.

### **3.1.2 CORTE CONSTITUCIONAL DEFIENDE EL DERECHO A LA VIVIENDA Y CORRIGE EL FALLO DE GOBIERNO**

Después de que los créditos se volvieran impagables, se presentaron demandas al sistema financiero y se entregaron gran parte de las viviendas que respaldaban los créditos, “en sentencia C-700/99 del 16 de septiembre de 1999, magistrado ponente Dr. José Gregorio Hernández, la Corte Constitucional declaró inexecutable (que no se puede hacer) en su totalidad, los siguientes artículos del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (decreto 663 de 1993) que estructuraban el sistema UPAC: 18,19, 20, 21, 22, 23,134, 135, 136, 137, 138, 139 y 140. En esa oportunidad la Corte considero que el Ejecutivo intento sustituir al Congreso al dictar, por vía de facultades extraordinarias, las pautas, objetivos y criterios para la regulación de la financiación de vivienda a largo plazo. Consideró que la imposición del depósito a término fijo (DTF), puso en desventaja a los consumidores frente a los bancos, lo que atentaba contra los derechos a la vivienda consagrados en la normatividad colombiana. En esta dirección, emitió la Sentencia C-383 de 1999, reconociendo la descomposición del sistema de créditos hipotecarios y el desequilibrio en el que incurrieron los deudores entre el crédito que adquirieron inicialmente y lo que debían pagar mes a mes. En dicha sentencia, la Corte admite que al incluir la tasa de interés como factor de actualización del valor real de la deuda, ésta aumentaba no sólo para conservar el poder adquisitivo sino con un excedente, exponiendo a los deudores a un desfase entre su obligación inicial y lo que debían pagar efectivamente. Por esta razón, la Corte considera que esta medida va en contra de la justicia y la equidad. En el fallo C-700/99, la Corte consideró indispensable dar oportunidad para que la rama legislativa ejerciera su atribución constitucional y estableciera las directrices necesarias para la instauración de un sistema para sustituir a la UPAC. Ello ocurrió con la Ley 546 de 1999. Dicha ley creo un sistema de financiación de vivienda atado a la Unidad de Valor Real (UVR) que sustituyó al sistema UPAC.

Con la instrucción de la Corte el Congreso de Colombia, en la ley 546 dispuso crear la UVR, como una unidad de cuenta que refleja el poder adquisitivo de la moneda, con base

exclusivamente en la variación del índice de precios al consumidor certificada por el Departamento administrativo Nacional de Estadística (DANE), cuyo valor se calculara de conformidad con la metodología que establezca el Consejo de Política Económica y Social (CONPES).

Luego de casi 30 años de funcionamiento y de haber sufrido transformaciones trágicas para los usuarios, el crédito hipotecario en Colombia renace con las bases de su progenitor. Cambiando de nombre (de UPAC a UVR), el sistema adopta de nuevo la inflación como única base para ajustar las cuotas y mantener el “poder adquisitivo constante”.

### **3.2 EL DERECHO A LA SALUD**

La Constitución política de 1991, consideró a la salud dentro de los derechos sociales, económicos y culturales. La Corte Constitucional desde la sentencia T-402 de 1992, señaló que la salud debe ser entendida como derecho fundamental. Para desarrollar y materializar el derecho a la salud, se expidió la ley 100 de 1993, la cual buscó transformar el Servicio de Salud en un Sistema General de Salud y Seguridad Social, con énfasis en el aseguramiento. Se separan las funciones de administración del aseguramiento y de prestación de servicios, y se espera que las instituciones públicas y privadas confluyan en un ambiente de competencia. En este terreno, el Estado concierta las reglas con los actores del mercado y vigila su cumplimiento, mientras subsidia la demanda de los que demuestran ser más pobres.

Todos los usuarios del sistema de pago y subsidiado, tienen definido el cubrimiento básico por sus servicios médicos a un conjunto de enfermedades y tratamientos denominado Plan Obligatorio de Salud (POS). Los centros de atención primaria en salud pasaron a llamarse “Empresas Promotoras de Salud” (EPS) y los hospitales públicos, Instituciones Prestadoras de Salud (IPS). Las EPS recibían las cuotas de afiliación y aportes del gobierno para complementar el pago de tratamientos y medicaciones. Las EPS a su vez pagan a las IPS (Seguridad Social Colombia, 2006)

En el proceso de financiación de este sistema mixto se incrementaron notablemente los gastos del Estado en salud pasando del 2,7% al 5,4 % del PIB entre 1987 y 1995. Posteriormente entre 1996 y 2005, paso del 5,4 % al 6,3% del PIB y en 2014 llegó a 8,7%. Este esfuerzo presupuestario no se proyectó todo lo que debiera en la mejora del servicio sanitario nacional, porque desafortunadamente en el sector privado se empezó a restringir la derivación de los pacientes a médicos especialistas y tratamientos. Los cuales terminaron siendo cubiertos por las entidades públicas.

En la planeación de su financiación, la ley 100 de 1993 se estructuró sobre unos supuestos que nunca se cumplieron. Se esperaba que el régimen subsidiado, fuera en parte cubierto con las cuotas que pagaban los del sistema privado; desafortunadamente el empleo y los ingresos de la clase trabajadora no subieron como esperaba el gobierno, lo que igualmente disminuyó los ingresos tributarios esperados.

Hubo mediocre crecimiento del mercado laboral que disminuyó el monto y la dinámica de las contribuciones. Esto fue negativo y devastador para el éxito del modelo de la Ley 100, pues del crecimiento del empleo formal depende el monto y la dinámica del componente contributivo para la financiación del servicio, que en las proyecciones del

modelo debería ser creciente hasta alcanzar un cubrimiento del 66%, para poder disminuir el componente subsidiado, a cargo del Estado. Se requería que se redujera el trabajo informal, pero resultó lo contrario. El empleo informal en el período 2010 a 2014 creció casi al 3.5% anual mientras que el formal lo hizo a un poco más del 2%.

Ante las restricciones del aumento de los ingresos tributarios, se acude a la deuda como forma de financiamiento; esta opción, además de incidir en el déficit fiscal significa entrar en la lógica de la financiarización o, como lo llama la Cepal, de dominación financiera, en que el servicio de la deuda representa una parte significativa del presupuesto. Las reformas neoliberales para flexibilizar el mercado laboral han fomentado la informalidad. A finales del 2014, Colombia tiene el mercado laboral informal más grande de América Latina. El objetivo de la ley era incrementar el régimen contributivo pero lo que se incrementó fue el régimen subsidiado.

El presidente Uribe universalizó sin planificación presupuestaria adecuada la cobertura subsidiada, que creció en más de un 200%. La cobertura formal, es decir el número de beneficiarios inscritos y con documento de inscripción en la mano, puede superar el 90% pero en la práctica el servicio no les llega, no pueden acceder a él.

### **3.2.1 BUSCADORES DE RENTA Y REDES DE CORRUPCION PUBLICO PRIVADAS**

Entre 2012 y 2014, el costo de salud se infló por algunas EPS hasta un 24 por ciento. La Contraloría General de la República denunció, que al menos 59 EPS estarían involucradas en una red que manipula los costos de los medicamentos, asunto denunciado de tiempo atrás por el Observatorio de Medicamentos de la Federación Médica Colombiana (<http://www.observamed.org/>). Algunas EPS compran al por mayor y terminan recobrándole al fondo de salud público “Fosyga”, como si comprasen al detal.

### **3.2.2 EL SISTEMA JUDICIAL DE COLOMBIA DEFIENDE CON TUTELAS EL DERECHO A LA SALUD Y CORRIGE EL FALLO DE GOBIERNO:**

El número de tutelas interpuestas indica los problemas regulatorios del sistema y se convirtieron en recurso de la población para lograr el servicio. El derecho a la salud es el más invocado en esas tutelas. Entre 2010 y 2014 las tutelas pasaron de la cifra 105.947 a 189.000. Según la Defensoría del Pueblo, las solicitudes más frecuentes en las tutelas son, en su orden: tratamientos, medicamentos, cirugías y citas médicas especializadas. La unificación del POS de los regímenes contributivo y subsidiado no garantiza la disminución de las tutelas por servicios POS. El 67,81 de las solicitudes en las tutelas está incluido en el POS, y el régimen subsidiado presenta el mayor número de ellas". Algunas aseguradoras siguen funcionando, a pesar de negar procedimientos y exámenes que están en el POS, (Defensoría del Pueblo, 2015).

Se reconoce que la función regulatoria del sistema es débil. Para solucionar esto, se han hecho ajustes normativos, como la llamada Ley Ordinaria del 2014. El problema se manifiesta en la financiación del régimen subsidiado por el desvío de recursos. El acervo probatorio compilado por la Corte Suprema de Justicia demostró que paramilitares crearon en las regiones EPS que ayudaron a financiar congresistas que después fueron destituidos por sus nexos con el paramilitarismo.

En el caso de la Ley Ordinaria de 2014, el representante Holguer Díaz, miembro de la Comisión Séptima, fue denunciado por cobrar honorarios a Saludcoop, de dudosa legalidad.

La Corte Constitucional concluyó en varias sentencias desde el 2008, de que todo continúa igual y con tendencia a deteriorarse; sólo hay leves mejoras que no inciden en el goce efectivo del derecho. En 2013, la Corte concluyó que entre las principales causas de la crisis del sistema de salud están las relacionadas con un alto grado de corrupción, debilidad de control estatal e ineficiencia administrativa.

# **IV CAPITULO**

## **IV. CAPITULO: ANALISIS DE ECONOMIA POLITICA DEL DESARROLLO INSTITUCIONAL DE LA COOPERACION ESPAÑOLA Y COLOMBIANA**

En este capítulo se analizarán desde la economía política, los actores y contextos que han influido en la construcción institucional de la cooperación española y colombiana, así como evidencias sobre posibles redes de gobernanza en la cooperación (Estado, sociedad civil y sector privado) fallos de gobierno, conflicto entre ideas e intereses, costes de Tullock, problemas de asimetrías de información. Se indagará en la primera parte las fases de desarrollo institucional de la cooperación al desarrollo en Colombia, profundizando el análisis con una entrevista semi estructurada los efectos de la adhesión de Colombia a la Declaración de París. En la segunda se analizará el desarrollo institucional de la cooperación española.

### **I. FASES DE DESARROLLO INSTITUCIONAL DE LA COOPERACION COLOMBIANA**

#### **1. PRIMERA FASE: COMIENZOS DE INSTITUCIONALIZACION DE LA COOPERACION COLOMBIANA Y LA CREACION DE COMISIONES MIXTAS PARA FORTALECIMIENTO DE COOPERACION BILATERAL:**

Colombia institucionalizó el impulso de la cooperación técnica de países amigos, desde 1958, cuando creó el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación. Desde que surgieron los primeros tratados de cooperación internacional con Estados Unidos y otros países, se crearon escenarios comunes para consensuar la tipología de cooperación bilateral en espacios preferentemente denominados: **Comisiones Mixtas de Seguimiento de Cooperación**, donde delegados binacionales evalúan y encaminan los procesos de cooperación. En el caso de la cooperación bilateral España Colombia, ésta se formaliza en 1979, con el primer convenio de cooperación científica y técnica, que se complementa con el acuerdo realizado en 1989. Estos convenios, tienen seguimiento y evaluación por parte de las comisiones mixtas, creadas desde 1979 y consolidadas en 1988. **En el cuadro 8**, se sintetiza el desarrollo incipiente de la institucionalización de la cooperación colombiana (1958 – 1988)

## CUADRO 8

### PRIMERA FASE DE INSTITUCIONALIZACION DE LA COOPERACION COLOMBIANA Y LA CREACION DE COMISIOES MIXTAS:

MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL	OBJETIVO/INTERES ESTRATEGICO	ANALISIS DE CONTEXTO: INTER /INSTITUCIONAL Y ACTORES
<b>Creación del Consejo Nacional de Política Económica y Planeación (Ley 19 de 1958)</b>	Aprovechar la asistencia técnica de países amigos y entidades internacionales.	Con dirección del Presidente de la Republica
<b>Se da autorización al Presidente para firmar tratados internacionales y de cooperación internacional, con el concepto favorable del Consejo de Ministros, por ley 24 del 22 de mayo de 1959.</b>	Conferir autorización al Gobierno Nacional para celebrar convenios o contratos con los representantes, debidamente autorizados, de organismos, o agencias especializadas internacionales o con entidades extranjeras o de carácter internacional	Con esta ley se buscaba asegurar el aprovechamiento o la prestación de asistencia técnica, o el suministro de elementos u otras facilidades requeridas para la formulación o ejecución de planes y programas de desarrollo económico, social, cultural, sanitario u otras materias conexas.
<b>Creación de la Sección de asistencia técnica del Departamento de Planeación Decreto 239/1959. Se crea la División Especial de Cooperación Internacional (DECTI) mediante el decreto 2410/1959</b>	Definir prioridades para solicitar cooperación. Además de orientar, promover y realizar, en coordinación con los organismos y entidades pertinentes, la formulación de políticas, planes, programas y proyectos en materia de cooperación técnica internacional, de acuerdo con la política exterior del país y los requerimientos del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social.	Se encarga de coordinar las funciones y campos más necesarios para la asistencia técnica de las Naciones Unidas, Gobiernos extranjeros u organismos internacionales y sugerir al Consejo de Planeación la forma de procurarla. El DECTI, está Adscrito al Departamento Nacional de Planeación
<b>Se firma el primer convenio básico de Cooperación Científica y Técnica España Colombia, el 27 de Junio de 1979.</b>	Iniciar formalmente la cooperación bilateral España Colombia.	Ambas partes se comprometen a elaborar y ejecutar conjuntamente programas y proyectos de cooperación técnica.
<b>Creación de la Comisión Mixta en Acuerdo suscrito el 27 de junio de 1979. Consolidación de la Comisión Mixta en el Acuerdo suscrito el 31 de mayo de 1988.</b>	<i>Garantizar el cumplimiento de los objetivos de la cooperación técnica y científico-tecnológica y asegurar la ejecución efectiva de los compromisos adquiridos.</i>	Escenario donde delegados de los dos países hacen seguimiento de la cooperación bilateral.
<b>Se firma el Acuerdo Complementario general de cooperación del convenio básico de cooperación científica, 31 mayo 1988.</b>	Concretar acuerdos referentes al convenio firmado previamente.	Se profundiza el intercambio de información, formación y participación de expertos. Se impulsa el apoyo técnico y financiero de entidades internacionales.

**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos de Doctos: La cooperación internacional y su régimen jurídico en Colombia, Agencia Presidencial de Cooperación de Colombia 2015; Legis Juridica Institucional, 2014.

En 1991 la nueva Constitución de Colombia promulga el compromiso con el cumplimiento del Derecho Internacional y la cooperación internacional al desarrollo, delegando en la Presidencia competencias pertinentes. La cual para cumplir su labor se apoya en el Departamento Nacional de Planeación y en el Ministerio de Relaciones

Exteriores. En este marco se firma el primer Tratado de Cooperación Bilateral con España en varios campos y para organizar la cooperación en general se crea la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional ACCI. En el cuadro 9, se caracteriza este periodo.

**CUADRO 9  
EL DESARROLLO CONSTITUCIONAL DE LA COOPERACION EN COLOMBIA**

<b>MARCO LEGAL/INSTITUCIONAL</b>	<b>OBJETIVO/INTERES ESTRATEGICO</b>	<b>ANALISIS DE CONTEXTO: INTER /INSTITUCIONAL Y ACTORES</b>
<b>Constitución Política de 1991</b>	Acoger por Colombia los principios del derecho internacional que han sido aceptados en los tratados públicos y usos y costumbres internacionalmente consagrados.	Se delega al Presidente competencias en temas internacionales y de cooperación en las cuales colabora el Ministerio de Relaciones Exteriores.
<b>Se firma el Tratado general de cooperación y amistad entre el Reino de España y la Republica de Colombia, en Madrid el 29 de Octubre de 1992.</b>	Concretar firma de protocolos de cooperación científica, técnica, tecnológica, educativa, cultural y económica	Fortalecer la cooperación bilateral especialmente en los ámbitos político, económico y comercial, científico-tecnológico, educativo y cultural, jurídico y consular.
<b>Creación de la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI), por ley 318 de 1996.</b>	Realizar la coordinación, administración y promoción de la totalidad de cooperación internacional, técnica y financiera, no reembolsable, que reciba y otorgue el país bajo la modalidad de ayuda oficial para el desarrollo destinada a entidades públicas y las condonaciones.	Se constituye el Comité Intersectorial de Cooperación Internacional adscrito al Departamento Nacional de Planeación, para integrar las entidades demandantes de cooperación internacional y oferentes potenciales de cooperación técnica.
Creación del Fondo de Cooperación y Asistencia Internacional (FOCAI) por ley 318 de 1996. Los documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) 2768 de 1995 y 2968 de 1997, institucionalizan la cooperación Internacional no reembolsable.	Promover la cooperación internacional horizontal, bienes y servicios tanto a países de igual o menor desarrollo relativo, como a países desarrollados (en cooperación técnica).	Funciona como una cuenta especial, sin personería jurídica, de la Acción Social, para colaborar con la cooperación técnica y financiera no reembolsable y de asistencia internacional de Colombia con otros países

**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos de Doctos: La Cooperación internacional y su régimen jurídico en Colombia, Agencia Presidencial de Cooperación de Colombia 2015; Legis Jurídica Institucional, 2014.

### **LA ECONOMIA POLITICA DE LA PRIMERA FASE DE INSTITUCIONALIZACION DE LA COOPERACION COLOMBIANA:**

Se puede considerar que la institucionalización de la cooperación en Colombia fue tardía. Dado que se produjo a partir de 1990, cuando Colombia ya era considerado por el Banco Mundial como un país de desarrollo medio (al encontrarse entre países con un ingreso per cápita anual entre USD \$765 y USD\$3035) lo que disminuyó su importancia relativa como país receptor de Ayuda al Desarrollo. La única opción que le quedaba a Colombia para impulsar una AOD, era enmarcar la cooperación hacia Colombia, dentro de la agenda internacional de la lucha contra las drogas el conflicto armado y las desigualdades en niveles de ingreso de la población. La circunstancia histórica colombiana coadyuvó a que no desarrollara un sistema nacional de cooperación sólido, cuando podía por su nivel de renta per cápita, ser considerado País de Renta Baja (PRB). Sólo en 1996 se creó la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional.

En la cooperación bilateral, el escenario donde se toman decisiones de cooperación son las reuniones de las comisiones mixtas. Allí delegados de los gobiernos, hacen un seguimiento continuo de la cooperación binacional. En el caso Hispano Colombiano desde la década de los 80 se reúnen las comisiones mixtas de los dos países. De aquí la importancia de analizar las actas de estas comisiones, para hacer desde la economía política una contrastación sobre la forma como se toman las decisiones de cooperación. Comprobando, si de alguna forma se han promovido redes de gobernanza, integrando la participación de sociedad civil y de entidades privadas en los diagnósticos y propuestas de solución.

Dentro de los tratados firmados se expresa normativamente que las Comisiones Mixtas, son espacios con la participación exclusiva de agentes estatales binacionales. Esta restricción de participación de otros actores como sociedad civil y sector privado, en toma de decisiones sobre ayuda oficial al desarrollo, presupone posibles problemas de gobernabilidad de la cooperación. Dado que la participación de Estado, sociedad civil y sector privado, es un medio técnicamente recogido en la teoría de la gobernanza de las políticas públicas, que contribuye a integrar diagnósticos y propuestas resolutorias en actores vinculados al desarrollo.

## **2. SEGUNDA FASE: LA COOPERACION EN EL MARCO DE LOS DIÁLOGOS DE PAZ CON LAS FARC Y LA LUCHA CONTRA EL NARCOTRAFICO: PRESIDENCIA DE ANDRÉS PASTRANA 1998 – 2002**

En 1998, Colombia estaba afectada por un conflicto interno agravado por la guerra de guerrillas y la violencia del narcotráfico que se había cobrado múltiples vidas humanas entre ellos dirigentes políticos. La sociedad civil ya había expresado reiteradamente su vocación de paz, con hechos como el Mandato de los Niños por la Paz en el año 1996, donde 2.7 millones de niños en 300 municipios votaron ‘el derecho a la vida’ y ‘el derecho a la paz’ como los derechos más importantes de una lista de 12 derechos. Esta votación se hizo con el apoyo de ONGDs y aval estadístico de la Registraduría Nacional del Estado Civil. Al año siguiente se celebró el Mandato Ciudadano por la Paz, con participación de varias organizaciones civiles y aproximadamente 10 millones de personas depositaron el ‘voto por la paz’, el mismo día de las elecciones locales y departamentales del 26 Octubre 1997. En general los ciudadanos votaron a favor de una solución negociada del conflicto armado y respeto a los derechos humanos.

La llegada a la presidencia de Andrés Pastrana al poder significaba cumplir el compromiso de la paz. Debía entonces Pastrana, través de la cooperación internacional impulsar la AOD para avanzar en la lucha contra las drogas, realizar el proceso de paz con las Farc al cual se había comprometido en su campaña y promover la reconstrucción del país en un eventual post conflicto. El presidente busco fortalecer institucionalmente la cooperación en el país, trasladando la Agencia de Cooperación Internacional al Ministerio de Relaciones Internacionales y formuló el Plan Colombia.

Con ello intentó que la financiación del componente militar de lucha antidroga y la violencia la hiciera Estados Unidos y la financiación del componente social la Unión Europea. Aunque inicialmente, la Unión Europea participó en las reuniones de mesas de donantes realizadas en el 2000, el Parlamento Europeo en resolución del 2001, considero que no debía involucrarse en el Plan Colombia por ser un asunto bilateral entre EEUU y Colombia. El parlamento enfoca la ayuda europea, en términos humanitarios y deja en libertad a cada país de definir su cooperación con Colombia. **En el cuadro 10** se puede ver este proceso.

**CUADRO 10**  
**DESARROLLO INSTITUCIONAL DE LA COOPERACION**  
**GOBIERNO DE ANDRES PASTRANA 1998 - 2002**

MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL	OBJETIVO/INTERES ESTRATEGICO	ANALISIS DE CONTEXTO: INTER /INSTITUCIONAL Y ACTORES
Adscripción de la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional al Ministerio de Relaciones Exteriores por decreto 1320/1999.	Trasladar la cooperación del Departamento de planeación al Ministerio de Relaciones Exteriores para proyectar los objetivos de la ayuda al desarrollo a la construcción de paz.	La ACCI sigue contando con la participación en su directiva del Departamento Nacional de Planeación y de otras entidades descentralizadas.
Formulación del Plan Colombia por el Presidente Pastrana 1998 -2002, quien solicita en 1998 a comunidad internacional, un plan Marshall para Colombia, denominado, finalmente, Plan Colombia.	Buscar recursos para enfrentar al narcotráfico, hacer la paz con la guerrilla y reconstruir el país en posguerra. El Plan Colombia previamente a su elaboración, no contó con una consulta social ni Parlamentaria en Colombia, sino que el gobierno lo diseñó con el Departamento de Estado de USA, siendo publicado por primera vez en inglés en Octubre de 1999. Su primera versión en castellano es de febrero del 2000.	El Departamento de Estado de Estados Unidos y Planeación Nacional de Colombia centraron el Plan Colombia en la guerra contra el narcotráfico. Para la Comunidad Europea, el gobierno redactó un proyecto paralelo en el cual se sustituyó el componente bélico por el social. El Plan Colombia contó con fondos del programa del gobierno estadounidense llamado <i>Andean Counterdrug Initiative</i> (ACI) o "Iniciativa Andina Contra las Drogas" y de la Cuenta Central Antinarcóticos del Departamento de Defensa de los Estados Unidos.
I Reunión del Grupo de apoyo al proceso de Paz, el 7 de Julio de 2000 en Madrid. Tenía el apoyo del gobierno Español y el BID para complementar desde Europa la parte social del plan Colombia	Instalar mesa de donantes para reunir mil millones de dólares con donantes internacionales entre países y entidades crediticias para financiar programas de sustitución de cultivos y desarrollo social en diversas regiones de Colombia.	De la reunión se obtuvieron 871 millones, de los cuales 100 millones fueron ofrecidos como donación por parte del gobierno de España. El resto correspondía a 600 millones en calidad de préstamo de Japón y el BID y otras donaciones ya comprometidas de la ONU y USA.
Unión europea, promueve reunión de comité de apoyo y desembolsos el 24 de Octubre del 2000 en Bogotá.	Hacer seguimiento a los desembolsos. UE anuncia que haría iguales desembolsos que EEUU.	En la reunión estuvieron presentes además de la UE, los países nórdicos, Japón, Canadá, EEUU, varios países suramericanos como interesados en el tema, el Banco Mundial, el BID, la Cruz Roja Internacional y la ONU.
Parlamento europeo manifiesta rechazo definitivo al Plan Colombia, resolución B5-0087/2001 del 1 Febrero de 2001.	Considerar el Plan Colombia como un asunto bilateral entre Colombia y Estados Unidos donde la UE no debe involucrarse.	Parlamento de UE, Advierte que el Plan Colombia contiene aspectos que se oponen a los proyectos y estrategias de cooperación con los cuales la Unión Europea ya se ha comprometido, poniendo en peligro sus programas de cooperación
Consejo de Ministros de la Unión Europea, reunión del 9 de abril de 2001 en Luxemburgo.	Recomendar por Cancilleres de UE de Utilizar fondos para promover el proceso de paz y condicionar ayuda al respeto de los derechos humanos.	Cada país europeo siguió su propia directriz de cooperación. En el caso de España, la cooperación bilateral siguió teniendo a las comisiones mixtas Hispano - Colombiana de Cooperación; como instrumento de comunicación, coordinación y alineamiento con las prioridades de Colombia.
V comisión Mixta Hispano Colombiana 1999 - 2002 reunida el 28 de junio del 2001 en Bogotá	Hacer seguimiento al proceso de cooperación España Colombia y presentación del Plan director de la Cooperación Española 2001- 2002, aprobado en noviembre de 2000.	La Delegación colombiana reconoció la contribución de España, en el seno de la Unión Europea, apoyando las negociaciones para la consecución de la cooperación europea a favor del proceso de paz en Colombia

Fuente: Elaboración propia a partir de datos doctos: La Cooperación internacional y su régimen jurídico en Colombia, Agencia Presidencial de Cooperación de Colombia 2015; Legis Jurídica Institucional, 2014, Info – UE, 2011, Acta Reunión V comisión mixta, 2001.

### **ANALISIS DE ECONOMIA POLITICA DE LA FASE DE COOPERACION DEL GOBIERNO DE ANDRES PASTRAN, 1998 – 2002.**

El Plan Colombia fue el instrumento estratégico que propuso la cooperación colombiana en la presidencia de Andrés Pastrana. Fue diseñado con el Departamento de Estado de USA, sin consulta parlamentaria ni social y siendo publicado por primera vez en inglés en Octubre de 1999. El Plan Colombia no se podía considerar del todo como un plan de cooperación internacional al desarrollo, sino de cooperación militar, porque sus logros se medían en función de lucha contra la producción y distribución de drogas.

**Incidencia de grupos de presión para cambiar la decisión de apoyo de la UE:** ONGDS de Colombia y España hicieron simultáneamente reuniones de protesta contra el Plan Colombia desde la primera reunión de mesa de donantes en el 2000, denunciando los efectos que la guerra tenía en la población civil. Esto influyó para que algunos Cancilleres europeos solicitaran a sus países y a la Comisión Europea utilizar los fondos para promover el proceso de paz, y condicionar esta ayuda al respeto de los derechos humanos. Igualmente cada país siguió definiendo su marco de cooperación con Colombia de forma independiente. En esta línea lo hizo España con la reunión de la V Comisión Mixta de Cooperación bilateral en el 2001.

### **3. TERCERA FASE: LA INSTITUCIONALIZACION DE LA COOPERACION COLOMBIANA EN EL MARCO DE LA GUERRA CON LA GUERRILLA Y EL NARCOTRAFICO COMO AMENAZA TERRORISTA: PERIODOS DE GOBIERNO DEL PRESIDENTE ALVARO URIBE 2002 - 2010.**

En el año 2002, fracasa el proceso de Paz del Gobierno Andrés Pastrana, con el principal grupo guerrillero, las autodenominadas “Fuerzas Armadas de Colombia” (FARC) y es elegido como nuevo presidente Álvaro Uribe Vélez, quien gana en primera vuelta. Los electores con mayoría absoluta apoyaban su propuesta de enfrentar militarmente a la guerrilla que no había firmado la paz y seguido activa con secuestros y atentados durante el mismo proceso. El enfrentamiento militar con la guerrilla estaba favorecido por dos razones. Las Fuerzas Militares se fortalecieron por el rearme que originó el Plan Colombia. Internacionalmente las FARC estaban desprestigiadas porque desde el 23 de mayo de 2002, la UE había aceptado la petición del presidente Andrés Pastrana de considerarlas como Grupo Terrorista, realizada en II Cumbre UE-América Latina y Caribe realizada entre 17-18 de mayo de 2002 en Madrid.

Dentro de este nuevo escenario de confrontación, el gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez, reestructura la cooperación internacional con dos estrategias que se pueden ver de manera sintética en el **cuadro 11**. Estas dos estrategias se relacionan a continuación.

**A. LA CENTRALIZACIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN LA PRESIDENCIA:** Creándose la Agencia presidencial de Cooperación como dependiente del Departamento administrativo de la Presidencia de la República. La Agencia integró a la Red de Solidaridad Social (RSS) y a la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI). En ella también está el Fondo de Inversión para la Paz, FIP, que coordina la financiación del Plan Colombia, con programas tales como Familias en Acción, Familias Guardabosques, Proyectos Productivos, Infraestructura Social y Reconversión Socio-laboral. Es igualmente la encargada de coordinar el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, (SNAIPD); también coordina y promueve la cooperación nacional e internacional, técnica y financiera no reembolsable que reciba y otorgue el país. La Agencia ejecuta los programas de la política de inversión social

focalizada que defina el Presidente de la República, contemplados en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, dirigidos a los sectores más pobres y vulnerables de la población colombiana. La Agencia también tiene a su cargo la coordinación interinstitucional para que la Acción Social llegue de manera ordenada y oportuna al territorio nacional.

**B. LA PROPOSICIÓN DEL GOBIERNO COLOMBIANO DE CREAR UNA COALICIÓN INTERNACIONAL POR LA PAZ Y LANZAMIENTO DE LAS ESTRATEGIAS DE COOPERACION DE COLOMBIA:**

El gobierno Colombiano de Uribe, siguiendo la estrategia de promover mesas de donantes internacionales, convoca a la reunión en Londres del 10 de julio de 2003, El grupo de 24 Estados asistentes (G-24) emiten la “**Declaración de Londres**”, donde apoyan al Gobierno de Colombia (GC) en sus esfuerzos por afrontar las amenazas a la democracia como el terrorismo, el narcotráfico, las violaciones de los derechos humanos y dentro del apoyo al derecho internacional humanitario y la seria crisis humanitaria<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Sobre la importancia de esta declaración puede verse R. Mc. Gee y I. Garcia Heredia “Paris in Bogotá: The Aid Effectiveness Agenda and Aid Relations in Colombia” (Development Policy Review, Vol. 30 No 2, March 2012)

**CUADRO 11**  
**ESTRATEGIAS DE PRESIDENTE URIBE PARA IMPULSAR LA COOPERACION EN**  
**EL CONTEXTO DE LA GUERRA CONTRA LA AMENAZA TERRORISTA DE LA**  
**GUERRILLA:**

<b>CENTRALIZACIÓN DE LA COOPERACIÓN EN LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, PARA GESTIONAR AOD DESDE EL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENICA</b>	<b>CREACION DE UNA COALICIÓN INTERNACIONAL POR LA PAZ Y DEFINICION DE ESTRATEGIAS DE COOPERACION DE COLOMBIA</b>
Se otorgan unas facultades extraordinarias al Presidente de la República para renovar la administración por ley 790 de 2002, con ello comienza la fusión de Acción social de la presidencia y la Agencia de Cooperación Internacional. Se adscribe la Agencia de Cooperación Internacional, al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.	Colombia promueve reunión denominada, <b>Ronda de Londres el 10 de Julio de 2003</b> , con la presentación del documento: “Una Coalición Internacional por la paz de Colombia”.
<b>Creación de La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional por Decreto 1540 de 2003, Fusión de Red de Solidaridad Social de la presidencia y la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, en Agencia Presidencial de cooperación internacional ACCI por Decreto 2467 de 2005, Dependiente del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.</b>	<b>Se Firma la declaración de Londres en reunión del 10 de Julio de 2003</b> , por 24 países asistentes (G-24). La Secretaría Técnica del G-24, asumida por solicitud de la comunidad de cooperantes por el Coordinador Residente y Humanitario de las Naciones Unidas (CRH).
<b>A partir de la Declaración de Londres, se impulsa por el gobierno de Colombia, La Primera Estrategia de Cooperación Colombiana, que se gestionaría por la Agencia Colombiana de Cooperación internacional APCC.</b> Entidad que tiene como misión, canalizar los recursos nacionales e internacionales para ejecutar todos los programas sociales de la Presidencia de la República dirigidos a poblaciones vulnerables afectadas por la pobreza, el narcotráfico y la violencia.	
<b>Declaración de Cartagena:</b> El 3, 4 y 5 Febrero en Cartagena se realizó la segunda reunión de la Mesa de Coordinación y Cooperación Internacional para Colombia, con el fin de continuar el diálogo político y de cooperación iniciado en Londres el 10 de julio de 2003. Se ofreció apoyo a la estrategia de cooperación 2003 - 2006 y al impulso de diálogos con la sociedad civil.	
<b>Declaración de Bogotá</b> Los días 29 y 30 de noviembre de 2007 se llevó a cabo en la ciudad de Bogotá. D.C., la III Conferencia Internacional sobre Colombia, con el propósito de consolidar el diálogo político y de cooperación entre los países del G-24, la sociedad civil y el Gobierno colombiano. Se apoya la adhesión de Colombia a la Declaración de Paris (DP), esperando se apoyara en las reuniones de Londres-Cartagena-Bogotá, conocido como proceso LCB.	

**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos de: La Cooperación internacional y su régimen jurídico en Colombia, Agencia Presidencial de Cooperación de Colombia 2015; Legis Jurídica Institucional, 2014; Info – UE, 2011; Dctos PUND proceso LCB 2011)

### **3.1 UN ANALISIS DE ECONOMÍA POLÍTICA DEL DESARROLLO INSTITUCIONAL DE LA COOPERACION DE COLOMBIA, EN EL PERIODO DEL PRESIDENTE ALVARO URIBE 2002 2010**

#### **3.1.1 EL FORTALECIMIENTO DE LA GOBERNANZA DE LA COOPERACION COLOMBIANA CON EL PROCESO LCB:**

Después de la reunión de Londres, se hicieron reuniones en Bogotá y el GC presentó la estrategia de cooperación 2003-2006, en Cartagena el 3 y 4 de febrero de 2005, que consolidó el proceso de consenso.

De esta forma, el proceso LCB o las Conferencias sobre Cooperación intergubernamentales celebradas en Londres (2003), Cartagena (2005) y Bogotá (2007); se convirtieron en un diálogo tripartito intensivo pero continuo que tuvo lugar en reuniones de diferente alcance, asistiendo tres grupos de actores:

-El G-24, integrado por 24 gobiernos extranjeros y organismos intergubernamentales, entre los cuales se destacaron países como: Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Japón, México, Noruega, Suiza, y los Estados Unidos y de la Comisión Europea, la ONU y sus instituciones, la Corporación Andina de Fomento, el Banco Interamericano de Desarrollo, FMI, y Banco Mundial para examinar la situación en Colombia.

-Actores sociales que se reunían antes de la reunión oficial con asistencia de delegados del gobierno y del G24 y organizados variadamente en “La Alianza” y alrededor de ésta.

-El Gobierno Colombiano (GC) representado por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional y la Dirección de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Fue en cierto sentido un escenario de gobernanza donde actores donantes emitieron declaraciones – apoyándose en las perspectivas de actores sociales, entre otros – que el GC aprobó (2003 Londres, 2005 Cartagena, 2007 Bogotá).

**La sociedad civil como grupo de presión:** Ya con el anterior gobierno de Andrés Pastrana, en mesas de donantes la sociedad civil se había visibilizado a través de declaraciones que enviaban a las reuniones oficiales (fruto de reuniones previas) y que eran acogidas por los países donantes constructivamente y que el GC aceptaba recibir; siguiendo la actitud proactiva de los países extranjeros. Obviamente el GC, disintió de apreciaciones que iban en contra de sus políticas por ejemplo las denuncias sobre violaciones de derechos humanos por parte del Estado, los efectos nocivos que tenía la fumigación intensiva con glifosato para erradicar cultivos ilícitos y que afectaba la salud humana y a cultivos legales. Igualmente el reconocimiento del conflicto interno.

Los actores sociales<sup>18</sup> se organizaron en “La Alianza” de organizaciones sociales y afines por una cooperación para la paz y la democracia en Colombia’. Más adelante, ésta forjó una alianza estratégica perdurable con otras agrupaciones sociales, incluyendo la Iglesia Católica y asociaciones empresariales. La Alianza, junto a estas otras agrupaciones, representa la ‘sociedad civil’ en el proceso LCB (McGee, R, García, I, 2012).

En la reunión de Londres la sociedad civil presentó una declaración al G24 y al gobierno de Colombia, donde invitó a convertir la Mesa Redonda de Londres en un espacio para promover desde la cooperación; la defensa y el fortalecimiento del Estado social de

---

<sup>18</sup> La ‘sociedad civil’ en Colombia incluye actores sociales, que han buscado incidir en torno a asuntos de derechos humanos, consolidación de la paz y estrategias alternativas de desarrollo; también han trabajado con la comunidad internacional y Organizaciones no gubernamentales Internacionales (ONGI) para abordar estas cuestiones a través de programas de cooperación de donantes.

derecho, la solución política negociada al conflicto armado interno y la plena vigencia de los derechos humanos, del derecho humanitario, como imperativos para alcanzar la paz y la democracia.

En general se puede decir que el proceso LCB, permitió concertar campos de actuación para apoyar la cooperación al desarrollo en Colombia, teniendo como preocupación mayor: reducir los efectos del conflicto armado y alcanzar la paz. Paralelamente al proceso, el GC, a través del Consejero Presidencial para Acción Social Luis Alfonso Hoyos, creó el Sistema Nacional de Cooperación Internacional (SNCI) en 2004 y, dentro de la Oficina del Presidente, la unidad de gestión de la cooperación Acción Social. Elaboró una estrategia de cooperación para 2003-2006, la cual discutió con actores sociales en presencia del G-24.

### **3.1.2 EVIDENCIAS DE FORTALECIMIENTO DE LA GOBERNANZA EN LA COOPERACION INTERNACIONAL EN COLOMBIA, CON LA “ESTRATEGIA DE COOPERACIÓN COLOMBIANA 2003 – 2006:**

El desarrollo de la estrategia de cooperación 2003- 2006, se aproximó a un modelo de gobernanza en cooperación porque en las seis mesas que se crearon, participaron distintas entidades del gobierno nacional y territorial, y representantes de organizaciones sociales, ONG internacionales y entidades donantes de cooperación. Con ello se identifican las líneas estratégicas de cooperación en cada uno de los bloques temáticos: "Bosques; Reincorporación a la Civilidad; Desarrollo Productivo y Alternativo; Fortalecimiento del Estado Social de Derecho y Derechos Humanos; Programas Regionales de Desarrollo y Paz; Desplazamiento Forzoso y Asistencia Humanitaria".

En el desarrollo de la esta estrategia, se realizaron 45 reuniones en ocho meses de trabajo, participando más de 363 entidades nacionales y regionales con competencia en los temas de discusión y cerca de 290 organizaciones sociales, incluidas las más importantes ONG internacionales con presencia en Colombia y algunas plataformas de organizaciones que representan más de 1.000 formas asociativas. En el 2004, se realizaron tres reuniones generales de seguimiento al proceso de construcción de la estrategia - febrero, abril y octubre - en las que participaron la totalidad del cuerpo diplomático acreditado en Colombia y las organizaciones sociales que hacían parte de este proceso.

La estrategia de cooperación internacional 2003-2006 se presentó a la comunidad internacional en la ciudad de Cartagena durante la Mesa de Coordinación y Cooperación Internacional para Colombia, que se efectuó el 3 y 4 de febrero del año 2005. Allí se suscribe **La Declaración de Cartagena**, donde la comunidad internacional resaltó la importancia de los procesos y mecanismos iniciados desde la Reunión de Londres y se comprometen a apoyar la estrategia de cooperación.

En este contexto reconocieron el compromiso de los gobiernos con los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Destacaron el apoyo brindado por la comunidad internacional y la importancia del diálogo y cooperación entre el Gobierno de Colombia y la sociedad civil en toda su diversidad. Reafirmaron su compromiso con el Gobierno para seguir trabajando de forma coordinada, con la participación de la sociedad civil y los organismos internacionales pertinentes, dentro del marco del Proceso de Londres (PNUD, Docto Declaración de Cartagena, 2005).

### **3.1.3 LOS RESULTADOS DE LA ESTRATEGIA COLOMBIANA DE COOPERACION AL DESARROLLO (2003 – 2006)**

Incremento del 121% en los desembolsos anuales de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) que recibe Colombia, al pasar de US\$ 150 millones en el año 2001 a US\$ 332 millones en el año 2005.

Orientación de US\$ 413.6 millones de la AOD que recibió Colombia entre octubre de 2004 y diciembre de 2006 hacia los seis bloques temáticos establecidos en la estrategia anterior.

Realización de la Mesa de Coordinación y Cooperación Internacional para Colombia. Constitución del G 24, como escenario de coordinación de la cooperación entre las Embajadas y Agencias, y de éstas con el Gobierno Nacional. Consolidación de la Comisión de Seguimiento al proceso Londres - Cartagena – Bogotá (LCB). Diseño y puesta en marcha de nuevas herramientas para mejorar la coordinación, Calidad y pertinencia tanto de la oferta como de la demanda de cooperación Internacional.

### **3.1.4 EVIDENCIAS DEL DEBILITAMIENTO DE LA GOBERNANZA DE LA COOPERACION INTERNACIONAL, LOGRADA EN PROCESO LCB, CON LA ADHESIÓN A LA DP, PERIODO 2007 - 2010**

En días 29 y 30 de noviembre de 2007 se llevó a cabo en la ciudad de Bogotá. D.C., la III Conferencia Internacional sobre Colombia, con el propósito de consolidar el diálogo político y de cooperación entre los países del G-24, la Sociedad Civil y el Gobierno colombiano. Allí anuncia el GC, la adhesión de Colombia a la Declaración de Paris (DP). En la Declaración de Bogotá, se expresa la esperanza que la adhesión de Colombia a la DP se apoyara en el proceso LCB.

Desafortunadamente, El GC presentó su estrategia de cooperación 2007 – 2010 de forma unilateral, no consultando a otros actores del proceso LCB sobre un borrador completo. La estrategia se centraba en aspectos como cumplimiento de los objetivos del milenio, lucha antidrogas y otros aspectos que justifico el GC como coherente con sus adhesión a la DP.

### **LA ESTRATEGIA DE COOPERACION INTERNACIONAL DE COLOMBIA 2007 – 2010**

La Estrategia 2007 – 2010 persiguió mejorar el flujo de recursos técnicos y financieros integrándolos con los del país, siguiendo los principios de la Declaración de Paris (a la que se adhiere Colombia en 2007), la Visión Colombia II Centenario, y el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 “Estado Comunitario: Desarrollo para todos”.

La Estrategia 2007 – 2010 buscó dar cumplimiento a los siguientes propósitos<sup>19</sup>:

Objetivos de Desarrollo del Milenio, Lucha contra el problema mundial de las drogas y protección del medio ambiente. En Reconciliación y Gobernabilidad: Fortaleciendo la protección de los derechos humanos, atención a afectados por la violencia, la reintegración social - económica de los excombatientes desmovilizados y reforzar el Programa de Reintegración y la labor de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación. Mejorar la coordinación, alineación y armonización de la cooperación en Colombia con el fin de incrementar la ayuda y fortalecer las capacidades nacionales. Fortalecer la capacidad regional en la gestión de cooperación internacional en el marco del Sistema Nacional de Cooperación para lograr la articulación y coordinación de la cooperación a nivel nacional y territorial. Desarrollar nuevas fuentes de cooperación internacional a través de la consolidación de alianzas nacionales e internacionales que faciliten un mayor acceso a recursos y su vinculación a la estrategia 2007– 2010. Fortalecer la oferta de cooperación internacional en Colombia promoviendo las

---

<sup>19</sup> Ver Dcto, Estrategia de Cooperación de Colombia 2007 - 2010, APCC, 2007.

capacidades nacionales en diferentes sectores a través de la realización de programas y proyectos de cooperación que contribuyan al desarrollo, de conformidad con la política exterior.

En esta estrategia desaparecen temas de la Agenda 2003 y 2006, considerados claves por la sociedad civil y avalada por el G 24, dando un nuevo enfoque de intervención. La reincorporación a la Civilidad se elimina y se plantea la reincorporación de los grupos paramilitares, cuyos acuerdos con el GC fueron altamente cuestionados por las organizaciones de derechos humanos.

## **POSICIÓN DE LOS ACTORES SOCIALES**

Aseveraron que los cambios en énfasis socavaron los compromisos de las Declaraciones de Londres y Cartagena en cuanto al fortalecimiento del imperio de la ley y los derechos humanos, la consolidación de una paz duradera y un modelo de desarrollo sostenible a través de reformas sociales y económicas, por el contrario relegando estas vitales cuestiones a los márgenes de la nueva estrategia de cooperación. (R. Mc. Gee, I. García Heredia, 2012)

Señalaron que al invisibilizar efectivamente el conflicto armado interno, sus causas y consecuencias, la nueva estrategia les dificultaba a los donantes definir programas de cooperación pertinentes (DIAL, 2007).

La sociedad civil tuvo que crear un nuevo escenario de ‘foros políticos, a fin de superar la negativa del GC de hacer cualquier cambio significativo a la estrategia 2007 - 2010, y su insistencia en que el debate sobre las políticas públicas no entraba en la esfera del proceso LCB. En la práctica el GC encontró en la DP una base técnica que sustentaba internacionalmente que la eficacia de la cooperación era un alineamiento de los donantes con sus políticas internas del país receptor. El proceso LCB era menos atractivo porque ponía al GC, a consensuar con actores sociales que disientían y cuestionaban las políticas del gobierno.

Valga anotar que el GC se cuestionó mucho sobre la adhesión a la DP. Convocó eventos y encargó análisis para examinar minuciosamente las ventajas y desventajas de la adhesión frente a la opción de continuar coordinando la cooperación por medio de mecanismos alternativos, principalmente el espacio de diálogo de LCB (Acción Social 2007b; Buchelli y Gómez 2007).

El informe de Buchelli y Gómez recomendó enfáticamente la adhesión a la DP por dos razones: la utilidad de un marco formal de coordinación, así como la legitimación de los logros alcanzados en las relaciones con la sociedad civil y los donantes que, según los autores, no confían plenamente en el espacio existente, el proceso LCB (Buchelli y Gómez 2007 ).

Buchelli y Gómez señalan además que: no se le ha dado al proceso Londres - Cartagena y Bogotá el reconocimiento suficiente. Todo lo contrario, se ha utilizado bajo la sombra de algunos de los mecanismos de coordinación creados recientemente. Esto ha producido un efecto contrario al deseado, pues los escenarios de efecto político se han utilizado para presentar instrumentos técnicos, como la estrategia de cooperación, y no para discutir la orientación de las estrategias (Buchelli y Gómez 2007 P.26).

Una vez que Colombia adoptó formalmente la DP, a nivel institucional, el gobierno con la Directiva presidencial 01 de 2008, expresó el propósito de coordinar la cooperación

internacional que reciba y otorgue el país, enunciando principios similares a la DP y promoviendo el compromiso que la cooperación se articule a los planes de desarrollo nacional. A nivel internacional, el Gobierno impulsó una estrategia para su participación activa en el Tercer Foro de Alto Nivel (FAN) en Accra en septiembre de 2008: Fue anfitrión de la preparatoria Consulta Regional para América Latina y el Caribe (Gobierno de Colombia, 2008) y por primera vez participó en la encuesta de la OCDE relativa al seguimiento de los progresos en la aplicación de la DP (Gobierno de Colombia, 2008).

El informe de misión de Acción Social después del FAN en Accra describió la ‘participación activa’ del GC y enumeró orgullosamente los éxitos allá logrados: Colombia regresó de Accra como miembro del Grupo de Trabajo sobre la Eficacia de la Ayuda, la entidad encargada de la aplicación mundial de la DP; había representado a países de América Latina y el Caribe en el proceso de redacción del Programa de Acción de Accra (PAA), además de haber copresidido junto a Suiza la Mesa Redonda sobre Apropiación, una de las nueve mesas redondas que tuvieron lugar en el FAN (Acción Social 2008a). También había participado en la Mesa Redonda sobre la Sociedad civil y la Eficacia de la Ayuda, ‘espacio en el cual presentó los logros alcanzados por el proceso Londres-Cartagena-Bogotá, experiencia que fue identificada en el marco de esta mesa como una buena práctica.

El GC utilizó al máximo la influencia que había acumulado durante todo el proceso preparatorio antes y después del FAN en Accra, posicionando en la agenda tres áreas que consideraba débiles en la DP: el hecho de no tener en cuenta a otros actores aparte de los gobiernos, tales como Parlamentos, gobiernos locales y la sociedad civil; la orientación excesiva de la Declaración hacia las relaciones Norte-Sur y los Países de Renta Baja (PRB), así como la falta de cualquier consideración de las características particulares de los Países de Renta Media (PRM); y la ausencia de toda mención de la cooperación Sur-Sur y trilateral que para Colombia es una alta prioridad. Pese a que el Gobierno afirmó que estos asuntos aparecieron ‘gracias a la participación de Colombia en la negociación [del Programa de Acción de Accra] como representante de América Latina y el Caribe’ (Acción Social 2008a: 1), lo cierto es que por algún tiempo los debates de organizaciones sociales internacionales y colombianas sobre la DP habían exigido el reconocimiento de las organizaciones de la sociedad civil como actores de la cooperación (ALOP 2008; Fernández 2008).

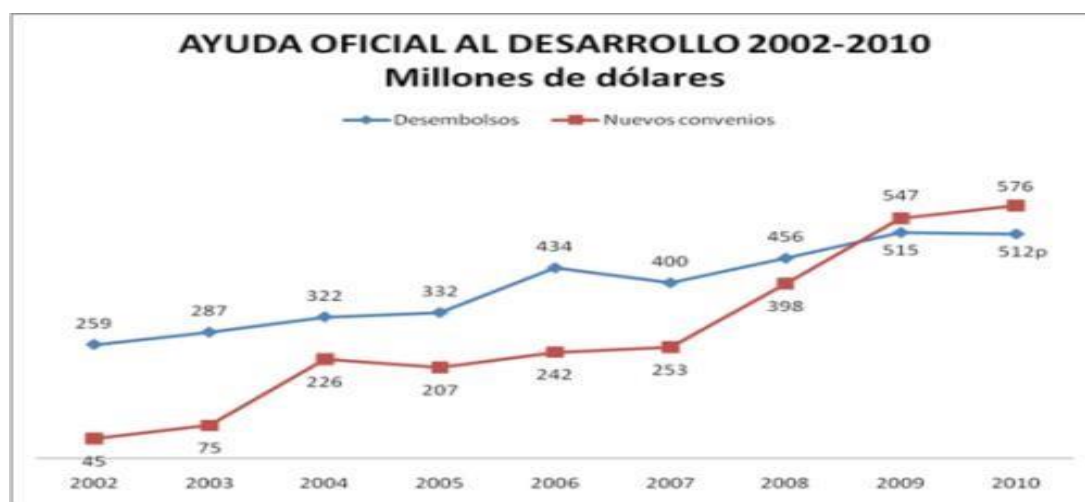
De igual manera, la cooperación Sur-Sur, bajo varias apariencias y nombres, ha sido una perdurable aspiración y práctica en toda América Latina y particularmente en Chile y Brasil, y fue muy debatida en la Consulta Regional preparatoria (Gobierno de Colombia, 2008). Igualmente era una estrategia de marketing del GC para tener más reconocimiento de la comunidad internacional, publicitar en escenario de foros de eficacia la participación que daba a la sociedad civil en el proceso LCB, mientras había eliminado la misma en la estrategia de cooperación 2007 y 2010.

### **3.2 AVANCES EN LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO:**

Durante el gobierno del Presidente Álvaro Uribe la estrategia en la cooperación internacional de Colombia, fue incrementar su cantidad y calidad sustentada en la lucha contra la violencia. La adhesión a la DP le dio una certificación como país de renta media que buscaba cumplir los principios de eficacia como receptor de cooperación y como donante en cooperación Sur - Sur y Triangular. En el **Grafico 3** se puede comprobar como

la AOD hacia Colombia se incrementó al igual que los nuevos convenios, durante el periodo 2002 – 2010 de los gobiernos del presidente Uribe. Esto significa que la DP como pensó el GC sirvió de aval importante para posicionar al país en su demanda de cooperación.

**GRAFICO 3**  
**AOD COLOMBIA PERIODO 2002 2010**



Fuente: elaboración propia con datos provenientes de la Agencia Presidencial de Cooperación de Colombia, 2015.

#### **4. CUARTA FASE: LA INSTITUCIONALIZACION DE LA COOPERACION COLOMBIANA DEL PRESIDENTE JUAN MANUEL SANTOS 2010 – 2014**

En junio 2010 el Banco Mundial catalogó a Colombia como País de Renta Media Alta (PRMA), de acuerdo a su PIB per cápita en dólares, según el método del Atlas del Banco Mundial. Este cambio de categoría implica para Colombia una situación de “dualidad” frente a la cooperación internacional. Por una parte, entra a fortalecer su rol como agente activo de intercambio de conocimientos, capacidades y de asociaciones horizontales para el desarrollo; perfilándose como socio estratégico en procesos de cooperación sur-sur en favor de países que enfrentan los mismo retos de desarrollo (Ministerio de Relaciones exteriores, 2010).

Y por otra parte, la disminución de la Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD), al dejar de ser un país prioritario en la lista de beneficiarios de la cooperación tradicional ante la comunidad internacional.

Colombia tuvo que trabajar en la diversificación de agendas con los socios tradicionales para reducir el impacto de la disminución de los flujos financieros de la Asistencia Oficial al Desarrollo, pues el país sigue enfrentando grandes desafíos de desarrollo y desigualdad económica y social, en los cuales la cooperación es una herramienta clave para superarlos.

El Ministerio de Relaciones Exteriores en conjunción con la Agencia Presidencial de Cooperación, buscaron fortalecer la política de cooperación internacional y las estrategias de cooperación en el escenario de la DP, que alineaba a los donantes con las políticas del GC. Recogiendo los reconocimientos de la divulgación que hacía a

comunidad internacional de haber participado en un proceso como LCB, donde facilitó la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones de cooperación. Esto, aunque en la realización de las estrategias de cooperación 2007 - 2010 y 2010 - 2012, no hubo búsqueda de consenso con la sociedad civil.

El GC siguió asistiendo a los puntuales foros que quedaban del proceso LCB, reafirmando el interés en consolidar la aplicación de la agenda de eficacia de la DP en sus diferentes modalidades: bilateral, multilateral, sur-sur y de asistencia humanitaria, teniendo como lineamiento general el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para Todos y la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional.

#### **4.1 ANALISIS DESDE LA ECONOMICA POLITICA DE LA COOPERACION INTERNACIONAL EN EL GOBIERNO DE JUAN MANUEL SANTOS 2010 2014 CON EL RECONOCIMIENTO DEL CONFLCITO INTERNO:**

Con la llegada a la presidencia de Juan Manuel Santos se inicia un nuevo proceso en la cooperación colombiana. El gobierno reconoce la existencia de un conflicto interno promulga la ley de Víctimas y Restitución de Tierras y por lo tanto empieza un nuevo escenario de alineación de los países donantes con Colombia. De otro, lado promueve la ley de Marco para la paz que permite los diálogos actuales con los grupos guerrilleros-

##### **4.1.1 EL MARCO JURÍDICO PARA LA PAZ O MARCO LEGAL PARA LA PAZ:**

Se trató de un Acto Legislativo que permitió establecer los instrumentos jurídicos de justicia transicional en el marco del artículo 22 de la Constitución Política con el fin de adelantar las negociaciones con las FARC. Fue aprobado por el Congreso de la República de Colombia el 14 de junio de 2012 tras su envío por parte del presidente de ese país Juan Manuel Santos.

El acto pretende regular la terminación del conflicto armado dentro del marco constitucional existente y para ello autoriza la creación de mecanismos de justicia transicional que permita facilitar una desmovilización masiva de los grupos armados ilegales, así como garantizar a las víctimas de conflicto armado sus derechos a la verdad, justicia, reparación y no repetición.

##### **4.1.2 LA LEY DE VICTIMAS Y RESTITUCIÓN DE TIERRAS:**

La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, o Ley 1448 de 2010, busca reconocer las víctimas del conflicto armado en Colombia, estableciendo un “Registro Único de Víctimas”, manejado por la Unidad de Atención y Rehabilitación Integral de las Víctimas (UARIV), bajo la Presidencia de la República. A través de esta ley se reconoció que existía un conflicto armado interno y no solamente una situación de terrorismo. Esta ley complementó la ley 387 de 1997, porque incluyó trece tipos de victimización por causa del conflicto armado interno en Colombia. Esta nueva ley permitió incluir víctimas del conflicto desde el año 1985.

##### **4.1.3 LA ESTRATEGIA DE COOPERACION DE COLOMBIA 2012 -2014**

La Estrategia está basada en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2010 - 2014 “Prosperidad para Todos”. La Estrategia plantea las siguientes prioridades: Alinear la cooperación con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (Tres grandes metas: más empleo, menos pobreza y más seguridad. Temas transversales: Reconciliación de los colombianos, el Buen Gobierno, la Sostenibilidad Ambiental, la Competitividad y la Gestión Integral del Riesgo). Articular a todos los sectores y entes territoriales con el propósito de obtener una cooperación más efectiva e integral. Diversificar las fuentes de cooperación. De Estados Unidos, la Unión Europea y España hacia Europa (Reino Unido

y Alemania), Asia (China, Japón y Corea), economías emergentes. Meta de 2.200 millones de dólares gestionados.

Hacer más expedito el manejo de fondos de cooperación por parte de las entidades oficiales. Hoy en día sólo un 10 % de la cooperación que recibe el país se canaliza a través del Presupuesto General de la Nación. Balancear mejor la distribución territorial de los proyectos de cooperación internacional. De Antioquia, Nariño, Cauca, Chocó y el Distrito de Bogotá hacia Amazonas y la Orinoquía.

Consolidar nuestra oferta de cooperación Sur-Sur.

**Los Objetivos Estratégicos de la Cooperación Internacional son:** Hacia la prosperidad democrática, eficacia de la cooperación al desarrollo, coherencia de la cooperación multilateral. Posicionar la cooperación sur-sur y triangular, promoción del desarrollo fronterizo, impulso a la cooperación descentralizada para la convergencia regional. Finalmente y a diferencia de las estrategias de años anteriores, la estrategia plantea unas áreas de demanda y unas de oferta. Aquella de demanda es donde el país aún requiere apoyo internacional y aquella de oferta es donde el país ha logrado buenas experiencias y reconocimiento y tiene la capacidad de transferir información, conocimiento y competencias a otros países o regiones.

**Áreas de Demanda:** Gestión integral del riesgo y Restablecimiento de comunidades afectadas por desastres naturales, Igualdad de oportunidades para la prosperidad democrática, Crecimiento económico y competitividad, Medio ambiente y Desarrollo Sostenible, Gobernabilidad, Víctimas, Reconciliación y Derechos Humanos

**Áreas de Oferta:** Seguridad, Promoción y protección social, Cultura, deporte y educación, Fomento al desarrollo productivo, Gestión pública y buen gobierno, Reconciliación: atención integral a las víctimas, reintegración y memoria histórica, Medio ambiente y desarrollo sostenible

#### **4.1.4 DEBILITAMIENTO DEL PRINCIPIO DE APROPIACION DEMOCRATICA POR FALENCIAS EN PARTICIPACION DEMOCRATICA**

La Organización Alianza que integra a las organizaciones de la sociedad civil, en carta enviada a la ministerio de relaciones exteriores el 10 de febrero de 2012 manifestó formalmente su inconformidad sobre el debilitamiento de la participación ciudadana en la construcción de la estrategia de cooperación de Colombia 2012 - 2014. Los puntos centrales de su cuestionamiento son los siguientes:

En el primer gobierno del Presidente Santos 2010 – 2014, a través de la Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional y la Acción social, se hizo un primer llamado a las organizaciones de la sociedad civil a participar en una consulta para la construcción de la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional 2010 – 2014, en comunicación del 2 de diciembre de 2010. Ese proceso de consulta se realizó mediante una encuesta virtual alojada en la página web del Sistema Nacional de Cooperación Internacional que lideraba Acción Social, y no como un diálogo nacional en la materia. Un disenso que aún persiste entre el gobierno y la sociedad civil, es la incorporación de principios orientadores de las declaraciones Londres/Cartagena/Bogotá que establecen el fortalecimiento de un Estado democrático sobre la base del respeto de los DDHH, el bienestar de los ciudadanos, la construcción de una paz duradera, la reforma económica-social y el desarrollo económico sostenible. Las Organizaciones de la Sociedad Civil Internacionales (OSC Internacionales), manifestaron en su momento que “para la Cooperación Internacional es claro conceptualmente que una razón fundamental de su

presencia en Colombia es poder contribuir a la superación de la grave crisis humanitaria que afronta Colombia, ocasionada por un histórico conflicto armado.” Por lo que la inclusión de éstos temas era de vital importancia, con relación a conceptos como Víctimas de la violencia, Desplazados por la violencia, Reintegración económica y social, Desmovilización, Desarme y Reinserción, persistentes en la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional (ENCI) 2007-2010.

Afirman en su escrito que La Alianza, dio a conocer oportunamente a Acción Social, sus comentarios sobre la insuficiencia del proceso de consulta virtual de la nueva Estrategia. Al respecto, todas las medidas tomadas por el gobierno, han desconocido los mecanismos de diálogo existentes entre los actores de la cooperación internacional en Colombia, y atenta contra la aplicación del principio de apropiación democrática de la DP y desarrollado en Accra, compromiso adquirido por el gobierno colombiano.

Hacen un llamado para se adopten los Principios de Estambul de 2010, tanto en la definición como en la implementación de la estrategia. Estos principios proponen como marco de acción la garantía de los derechos humanos, la incorporación de la equidad, la igualdad entre los géneros y la promoción de los derechos de las mujeres y las niñas, así como la promoción de la sostenibilidad ambiental, orienta sobre el papel de las OSC como agentes de desarrollo, entre otros.

Consideran que la sociedad civil requiere un ambiente habilitante o escenario propicio para el cumplimiento de su rol en la construcción del desarrollo y la consolidación de la democracia.

## **5. CONTRASTACION SOBRE EFECTOS DE LA ADHESION DE COLOMBIA A LA DP, ENTREVISTA SEMI ESTRUCTURADA POR ACTORES DIFERENCIADOS:**

En acápite anterior sobre desarrollo institucional de la cooperación de Colombia, se comprueba preliminarmente:

1. Desde que en 1990 el Banco mundial consideró a Colombia como país de renta media dejó de ser prioritario para la cooperación dirigida preferentemente a países de renta baja.
2. El mayor justificante para continuar la cooperación en Colombia son las consecuencias humanitarias sociales y económicas que generaba la existencia de un conflicto armado en un país con gran desigualdad en la distribución del ingreso.
3. El presidente Andrés Pastrana inició el proceso de mesas de donantes como estrategia para impulsar la cooperación en un marco de proceso de paz que fue fallido, y posteriormente el presidente Álvaro Uribe continuo el proceso; desde una negación de existencia de conflicto interno. Declaró al país afectado por una amenaza terrorista.
4. La adhesión de Colombia a los principios de eficacia de la DP creo un escenario de negociación bilateral sobre la cooperación que promueve la alineación de la cooperación del donante con las políticas del Gobierno de Colombia. Esto genero un debilitamiento del proceso LCB que se estaba convirtiendo en un escenario de gobernanza de la cooperación internacional hacia Colombia, donde se consensuó con aportes de la sociedad civil, expertos y presencia de la comunidad internacional, la primera estrategia de cooperación internacional de Colombia 2003 – 2006 pero no tuvo continuidad en las siguientes estrategias de cooperación.

Se puede decir entonces que la adopción por el GC de la DP en noviembre de 2007, abrió una discusión técnica política sobre la cooperación de Colombia. Donde se resalta la importancia del diálogo político sobre las prioridades en la cooperación para un país en

conflicto como Colombia, especialmente con actores sociales. Igualmente un debate sobre aspectos más técnicos de la cooperación oficial, expresados en los principios de apropiación, armonización y alineación que caracterizan a la DP, y en la cual los principales protagonistas son los gobiernos.

Es pertinente entonces profundizar sobre los aspectos positivos y negativos de la adhesión de Colombia a la DP, recogiendo la visión que tienen los actores institucionales relacionados con los procesos de LCB y DP. Con este fin se realiza una entrevista semi estructurada entre mayo y junio de 2015 a actores de la sociedad civil, donantes y funcionarios del GC conocedores del proceso. El objetivo de esta entrevista es promover por actores diferenciados (Sociedad Civil, Donantes y GC) un análisis de Factores Positivos y Negativos que genera la adhesión de Colombia a los principios de la DP.

## **5.1 CARACTERIZACIÓN DE LA ENTREVISTA ESTRUCTURADA**

**Participación de funcionarios Estatales:** Del GC: Participaron dos funcionarios que pidieron el anonimato, pertenecientes a la cancillería de Colombia que fueron delegados en el proceso LCB.

**Participación de Donantes:** Participaron funcionarios de las agencias de cooperación de España y Británica que han sido delegados de sus países que pidieron el anonimato.

**Participación de la sociedad civil:** Participaron 16 organizaciones de la sociedad civil que han estado vinculadas al proceso LCB, eligiendo dos por entidad. La entrevista se envía por correo electrónico a funcionarios estatales y a 10 representantes de la sociedad civil. A 6 personas restantes de la sociedad civil se les hizo la entrevista de forma personal por encontrarse en Madrid. En el anexo 1, se da el listado de las organizaciones de la sociedad civil entrevistadas.

### **La pregunta que se realiza es:**

Con el fin de contrastar las visiones interinstitucionales sobre la incidencia que tiene para la cooperación de Colombia la implementación de los principios de la DP, se les pide que valoren los aspectos positivos y negativos de este proceso. Al igual que aporten recomendaciones para superar los aspectos negativos y potenciar los positivos.

A continuación en los siguientes cuadros se integran el análisis de aspectos positivos y negativos que hacen los diferentes actores sobre la aplicación de los principios de la DP. Adicionalmente se hará un análisis complementario de sus respuestas.

## **5.2 RESULTADOS DE LA ENTREVISTA:**

### **5.2.1 VALORACIÓN DE LOS ASPECTOS POSITIVOS Y NEGATIVOS DEL PRINCIPIO DE APROPIACIÓN:**

El principio de apropiación señala: Los países ejercen una autoridad efectiva sobre sus políticas y estrategias de desarrollo y coordinan acciones de desarrollo. En el **cuadro 9**, se sintetizan los aspectos positivos y recomendaciones sobre el principio de apropiación. Funcionarios del gobierno manifiestan lo oportuno de que los gobiernos se apropien de sus políticas públicas, articulando la cooperación a su estrategia nacional de Desarrollo. Destacan la importancia que se siga dando ayuda a países de renta media y esto coincide con un pronunciamiento de la Agencia de Acción Social:

“La apropiación en un país de renta media y poco dependiente de la ayuda internacional, como Colombia, representa una oportunidad especialmente buena para complementar la

planificación y el impulso propio hacia el desarrollo con los aportes de la cooperación internacional” (Acción Social 2008b: 2).

Representantes del sector social y donantes acotan que en la planeación del desarrollo se debe tener en cuenta a diversos sectores de la sociedad civil. Ver cuadro 12.

**CUADRO 12**  
**ASPECTOS POSITIVOS DEL PRINCIPIO DE APROPIACIÓN**

<b>Análisis Principio de Apropiación</b>	<b>Aspectos Positivos</b>	<b>Recomendaciones de Mejora</b>
<b>Funcionarios del GC</b>	Dar liderazgo en la construcción de las políticas de cooperación al país receptor. Permite articular al país receptor la estrategia de cooperación al plan de desarrollo nacional y sus políticas transversales. La Agencia presidencial está liderando el proceso de cooperación para que no sea disperso.	Fortalecer la cooperación en países de renta media por que representa una oportunidad especialmente buena para “complementar” la planificación y el impulso propio hacia el desarrollo, con los aportes de la cooperación internacional.
<b>Funcionarios de Países Donantes</b>	Impulsa al país receptor a tomar responsabilidad de sus propias políticas y encauzar hacia ellas la cooperación. Da al donante un rol de promotor de cooperación en otro país y no de director.	Países receptores deben evitar generar dependencia en la cooperación e impulsar proyectos y programas que tengan sostenibilidad y continuidad en el tiempo
<b>Actores de Sociedad Civil</b>	Compromete a los países a integrar sus políticas internas y la cooperación. En gobiernos que fomenten la participación ciudadana en la cooperación facilita el aporte de la sociedad civil a la construcción de políticas de desarrollo.	Debe impulsarse la decidida participación de la sociedad civil, porque la apropiación del gobierno de sus políticas no implica que las elegidas sean las mejores.

Fuente: elaboración propia de entrevista realizada.

En el **cuadro 13** se integran aspectos negativos y recomendaciones. La sociedad civil muestra inconformidad porque, al tenor de la DP, a la Agencia de Acción Social y Cooperación de la presidencia le haya sido transferida la responsabilidad de desembolsar la ayuda humanitaria de la Comisión Europea (CE).

Argumentan los inconvenientes de aceptar fondos proporcionados por el Gobierno y mucho menos por un programa de la Presidencia de la República, aun si provienen de la CE, ya que esto pondría en peligro su autonomía respecto del Gobierno y su neutralidad ante los ojos de actores armados en algunas regiones donde trabajan.

**CUADRO 13**  
**ASPECTOS NEGATIVOS DEL PRINCIPIO DE APROPIACIÓN**

<b>Análisis Principio de Apropiación</b>	<b>Aspectos Negativos</b>	<b>Recomendaciones de Mejora</b>
<b>Funcionarios del GC</b>	Preocupa el distanciamiento de algunos donantes a aceptar este principio de apropiación y tener dudas sobre las políticas de los países receptores. Por los errores de algunos países en adecuada apropiación de sus políticas no se puede justificar tener desconfianza en otros.	Valorar que el diseño de políticas públicas por parte de un gobierno, corresponde al mejor entendimiento de su realidad nacional. Reconocer que los críticos en los países de las políticas nacionales responden también al interés de grupos particulares y el gobierno representa el interés nacional.
<b>Funcionarios de Países Donantes</b>	Gobiernos receptores de AOD, no pueden dejar de escuchar a otros sectores sobre la reestructuración de sus políticas.	Los gobiernos deben apropiarse de sus políticas, aceptando recomendaciones de diversos sectores para encauzar su desarrollo.
<b>Actores de Sociedad Civil</b>	La concentración de recepción de la ayuda de la CE, en la Agencia de Acción Social, ha distanciado a actores humanitarios y ONGDS independientes. Los cuales, se rehúsan a aceptar fondos proporcionados por el Gobierno y mucho menos por un programa de la Presidencia de la República, aun si provienen de la CE, ya que esto pondría en peligro su autonomía respecto del Gobierno y su neutralidad ante los ojos de actores armados en algunas regiones donde trabajan. El GC no impulso la aceptación de la sociedad civil, en la estrategia de cooperación de Colombia 2012 – 2014 y debilito el proceso LCB.	Debe impulsarse la decidida participación de la sociedad civil, porque la apropiación del gobierno de sus políticas no implica que las elegidas sean las mejores. Hay que implementar el principio de apropiación democrática de ACCRA donde la sociedad civil participa en el diseño de estrategia de cooperación.

Fuente: elaboración propia de entrevista realizada.

Igualmente actores sociales destacan que después de la adhesión a la DP, el proceso de participación ciudadana fue limitado en nuevas estrategias de cooperación de Colombia, a pesar de que el FAN de ACCRA profundizó el principio de apropiación, de modo que significaba apropiación democrática – abarcando conceptos de legitimidad más amplios que la simple legitimidad gubernamental. Dado que ACCRA ha posicionado a los actores sociales como interlocutores legítimos en asuntos de política de cooperación, actores sociales pensaban que el GC iba a aceptar a los mismos como interlocutores legítimos no sólo en el proceso LCB, sino también en un diálogo político más tecnocrático y orientado a la eficacia sobre la cooperación en Colombia.

### **5.2.2 VALORACIÓN DE LOS ASPECTOS POSITIVOS Y NEGATIVOS DEL PRINCIPIO DE ARMONIZACIÓN:**

**El principio de Armonización** enuncia: Las acciones de los donantes son más armonizadas, transparentes y colectivamente eficaces, instrumentando arreglos conjuntos con los donantes. Con procedimientos de implicación y enfoque programáticos que reducen los costes de transacción.

En aspectos positivos, los 3 grupos de entrevistados coinciden en la importancia de que los países donantes impulsen la coordinación de su cooperación en otro países partiendo de la coordinación interna entre las entidades cooperantes nacionales y la coordinación

con agencias o entidades cooperantes de otros países. Con ello se reducen costes de transacción. Igualmente, debe ser multiplicador de proyectos exitosos ajustándolos al contexto. Ver **cuadro 14**

**CUADRO 14**  
**ASPECTOS POSITIVOS PRINCIPIO DE ARMONIZACIÓN**

<b>Análisis Principio de Armonización</b>	<b>Aspectos Positivos</b>	<b>Recomendaciones de Mejora</b>
<b>Funcionarios del GC</b>	Se está avanzando en que los donantes armonicen su cooperación nacional y de sus regiones autónomas hacia Colombia. La armonización en terreno en Colombia con la cooperación de otros países, reduce costes de transacción porque se pueden crear redes cooperantes en ejes estratégicos.	España debe avanzar aún más en la coordinación entre agentes de cooperación, nacional y autonómicos. Igualmente, debe ser multiplicador de proyectos exitosos ajustándolos al contexto.
<b>Funcionarios de Países Donantes</b>	Las acciones de los donantes son más armonizadas, transparentes y colectivamente eficaces. Se promueve la armonización con la cooperación en terreno, de otros países.	Los donantes muchas veces están dispersos en terreno, por lo tanto se debe coordinar más reuniones en las regiones de Colombia donde se encuentran.
<b>Actores de Sociedad Civil</b>	Se integran recursos humanos y financieros de los cooperantes en terreno. Se integran diagnósticos y propuestas resolutivas para aplicarse conjuntamente en terreno.	Fortalecer el trabajo en red entre cooperación AECID y autonomías. Igualmente trabajar en red con otros países cooperantes en Colombia.

Fuente: elaboración propia de entrevista realizada.

#### **Aspectos Negativos Principio de Armonización**

Dentro de las respuestas se recomienda que el trabajo coordinado y consensuado entre donantes evita la duplicidad de acciones y reduce costes de transacción. El GC debe impulsar estos acuerdos entre países donantes e igualmente una adecuada coordinación con las regiones que tienen relación con donantes. Ver **Cuadro 15**.

**CUADRO 15**  
**ASPECTOS NEGATIVOS DEL PRINCIPIO DE ARMONIZACIÓN**

<b>Análisis Principio de Armonización</b>	<b>Aspectos Negativos</b>	<b>Recomendaciones de Mejora</b>
<b>Funcionarios del GC</b>	No hay reglas sobre procesos de armonización lo que genera improvisación. Hay diferentes niveles de compromiso en los países en su función de armonización.	Se deben definir reglas para aplicar procesos de armonización entre donantes en terreno. Los países deben acoger por igual los procesos de consolidar dinámicas de armonización para avanzar en las mismas.
<b>Funcionarios de Países Donantes</b>	Es difícil lograr una completa armonización porque los países tienen su propia agenda de intervención que se consensua en las comisiones mixtas. Colombia tiene dificultades para armonizar sus agendas de cooperación nacional y regional.	Colombia debe identificar los mejores aportes que cada país le puede dar en cooperación para aprovecharlos de mejor forma. El país debe mejorar la integración de las agendas de cooperación de Agencia presidencial con las regiones.
<b>Actores de Sociedad Civil</b>	La agencia presidencial no ha integrado bien en la estrategia de cooperación a las regiones y tampoco ha diseñado planes claros para en terreno consensuar la cooperación de los diferentes países	La agencia presidencial debe consensuar con las regiones los planes de cooperación. Igualmente con los países donantes debe preparar una agenda coordinada.

Fuente: elaboración propia de entrevista realizada.

### **5.2.3 VALORACIÓN DE LOS ASPECTOS POSITIVOS Y NEGATIVOS DEL PRINCIPIO DE ALINEACIÓN:**

**Alineación:** Los donantes basan todo su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo de los países socios. Fortaleciendo sus sistemas y “desatando” las ayudas.

**En aspectos Positivos:** Entrevistados coinciden en que la alineación es un principio que conviene y beneficia a los gobiernos de países receptores, porque permite que los donantes tengan que alinearse con las propuestas y el Plan de desarrollo del país receptor. Con ello se potencia relaciones más estrechas y apoyo de los donantes al gobierno. De esta manera la alineación se puede concretar en: ejes temáticos, distribución de la cooperación y regiones geográficas y administrativas. Mecanismos de apoyo presupuestario sectorial y de fondos canasta han sido introducidos por varios donantes. Lo expresado coincide con una afirmación realizada en la revista de Acción social de la Presidencia de Colombia: La DP potencia una relación de Colombia con ciertos donantes más estrecha (sobre todo con España, que es el segundo donante bilateral más importante después de Estados Unidos – Acción Social 2008b).

La sociedad civil opina que la adopción de la DP le dio al Gobierno la oportunidad de inclinar la balanza del diálogo de vuelta al terreno técnico a la espera de que en ACCRA puedan tener alguna participación que de todas formas sería reducida.

Los donantes señalan que la mayoría de gobiernos receptores de cooperación desean controlar la cooperación que reciben; éste es el origen del principio de alineación en la DP. Ver **cuadro 16**.

**CUADRO 16**  
**ASPECTOS POSITIVOS PRINCIPIO DE ALINEACIÓN**

Análisis Principio de Alineación	Aspectos Positivos	Recomendaciones de Mejora
<b>Funcionarios del GC</b>	La alineación contribuye a consolidar las políticas de bienestar del GC en las regiones más necesitadas, dado que se concreta en ejes temáticos, distribución de la cooperación, regiones geográficas y administrativas. La cooperación desde la DP permite alineamiento hacia el gobierno evita espacios de confrontación con otros actores en desacuerdo con políticas de Gobierno.	Es importante consolidar el alineamiento, porque es el gobierno que ha sido elegido democráticamente, quien representa ante la comunidad internacional a la sociedad colombiana. El GC atiende a los afectados por los diferentes actores de la guerra, por lo tanto conoce mejor la dimensión de la guerra y cómo ayudar.
<b>Funcionarios de Países Donantes</b>	Los donantes basan todo su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo de los países socios. Esto potencia relaciones más estrechas y apoyo de los donantes al gobierno	El GC debe potenciar la participación ciudadana en las estrategias de cooperación para que las soluciones estén más acordes con las aspiraciones de sus ciudadanos
<b>Actores de Sociedad Civil</b>	La alineación favorece al GC porque recoge su visión del desarrollo para aplicarla en la cooperación.	La alineación debe ser con los diagnósticos de organizaciones internacionales en diferentes ámbitos para que sean más objetivas. Así no están parcializadas a la visión de un gobierno que representa un partido y unas elites económicas.

Fuente: elaboración propia de entrevista realizada.

**En Aspectos negativos:**

Funcionarios del GC indican que es negativo que algunos países no quieran aplicar el principio de alineación, por desconfianzas con el gobierno, siendo que el compromiso con estos principios no puede ser selectivo.

Esto ya lo ponía de presente la Agencia de Acción Social cuando decía: con el fin de garantizar una adecuada articulación de la ayuda con las prioridades nacionales de cooperación, definidas de manera consensuada con la comunidad internacional, las entidades territoriales y representantes de la sociedad civil en el marco de la Estrategia de Cooperación Internacional 2007-2010, es necesario que los donantes orienten cada vez más su ayuda al sector gubernamental' (Acción Social 2008c: 1)

Actores de la sociedad civil consideran que es negativo que la DP desvíe al GC del consenso con la sociedad civil. La DP se ha convertido en instrumento para darle legitimidad a la visión del gobierno sobre cómo y dónde dar cooperación al desarrollo. Por ejemplo esto favoreció a Uribe, cuando en el ámbito internacional, su reputación en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU era pésima. Siendo la justificación de la cooperación en Colombia el conflicto armado, la DP no cuestiona la legitimidad de la alineación con un gobierno que es actor del conflicto. El cual era denunciado por organizaciones de derechos humanos colombianas e internacionales en violaciones sistemáticas y generalizadas como los falsos positivos. Donde soldados que buscaban recompensas hacían aparecer a indigentes como guerrilleros.

La DP da legitimidad de alinearse con un gobierno actor de un conflicto armado que heredó un grave déficit de legitimidad que data del Gobierno de Samper (1994-98),

cuando salió a luz el grado de penetración del comercio de drogas en instituciones estatales y gubernamentales. Uribe ganó las elecciones del 2002 - 2006, con votos de senadores que fueron declarados culpables de tener vínculos con grupos paramilitares, hecho que se denominó como Parapolítica. Uribe para su reelección 2006- 2010, hizo reformar la constitución y años después la justicia condenó a dos congresistas por haber dado su voto definitivo a cambio de favores, lo que permitió su reelección. Una de las congresistas de nombre Yidis Medina, dio nombre al proceso: Yidispolitica.

Igualmente la justicia comprobó que el Departamento de seguridad al mando del presidente espía ilegalmente a miembros de la Corte Suprema de Justicia y opositores al gobierno. Varios de sus ministros, entre ellos el de agricultura, fue detenido porque en su gestión de fondos de cooperación para pequeños agricultores; grandes empresarios del agro se beneficiaron. Estos buscadores de renta después ayudaron a financiar la campaña del ministro que era uno de los más cercanos al presidente Uribe.

Fue muy oportuno para el gobierno de Uribe, pero negativo para Colombia, que la comunidad internacional se alineara en la cooperación con la negación del conflicto. Esto facilitó que ese gobierno utilizara cada oportunidad para alinear las políticas y los fondos de los donantes con su propia estrategia político-militar.

Se ve coincidencia con esta visión en documentos de la organización internacional para la promoción y desarrollo de la Cooperación (PODEC), la cual sobre la alineación dice: “Hace que prime las ideas del gobierno, GC ha hecho buen uso de la DP como un marco para que los recursos de los donantes se alineen a su propia visión del desarrollo y al correspondiente marco político y presupuestario. Esta visión incluye solución militar a conflictos sociales y políticos profundamente arraigados con un gasto militar desproporcionado y escaso financiamiento para los sectores sociales. Entre 2001 y 2007 Colombia dedicó en promedio 4,7% de su PIB a gasto militar, por encima de la media de 1,6% del continente americano y también arriba del 2,9% del PIB que 27 países con conflictos destinaron al mismo rubro en 2005”. (PODEC 2008: 9; Portafolio 2008). En el **cuadro 17**, se sintetizan aspectos negativos de la alineación.

**CUADRO 17**  
**ASPECTOS NEGATIVOS PRINCIPIO DE ALINEACIÓN**

Análisis Principio de alineación	Aspectos Negativos	Recomendaciones de Mejora
<b>Funcionarios del GC</b>	Los países no deben perder la alineación de la cooperación con el gobierno, por visiones interesadas, que en muchos casos justifican la lucha armada que ha generado cientos de miles de víctimas. El GC es el que ha tenido que enfrentarse a estos múltiples actores y proteger a la sociedad civil	Todos los países deben consolidar su alineación con las políticas de cooperación del GC, que es quien está protegiendo la vida y honra de los colombianos sin distinciones ideológicas.
<b>Funcionarios de Países Donantes</b>	Al GC le falta impulsar escenarios de participación ciudadana para orientar las estrategias de cooperación. Ha sido negativo el debilitamiento del proceso LCB.	El GC debe retomar la importancia de espacios de participación ciudadana, para la cooperación, como el proceso LCB. El consenso tipo LCB da una gobernabilidad democrática a la cooperación internacional hacia Colombia.
<b>Actores de Sociedad Civil</b>	Una cooperación justificada en la existencia de un conflicto interno no puede alinearse con la visión de uno de los actores del conflicto. El GC ha sido generador de víctimas como desaparecidos y en casos como los falsos positivos. El GC con Uribe no tenía legitimidad porque se benefició de la parapolítica. De otro lado la reforma constitucional que permitió su reelección, se comprobó por la corte suprema de justicia, fue fruto de dadas a congresistas; principales funcionarios de su gobierno fueron condenados por diferentes delitos.	La comunidad internacional debe promover que el GC, se comprometa a construir redes de participación ciudadana para la cooperación. Es la sociedad civil la que se ha visto afectada por los diferentes actores armados y merece tener protagonismo en construir su propio desarrollo.

Fuente: elaboración propia de entrevista realizada.

**5.2.4 VALORACIÓN DE LOS ASPECTOS POSITIVOS Y NEGATIVOS DEL PRINCIPIO DE GESTIÓN POR RESULTADOS:**

Se refiere a la gestión e implementación de la ayuda, con miras a lograr los resultados deseados y usar información para mejorar la toma de decisiones con sistemas de evaluación.

Funcionarios Donantes y del Gobierno coinciden que es positivo que se generalicen métodos de seguimiento. La sociedad civil plantea que los seguimientos deben auditarse por entidades independientes al donante y receptor. **Ver cuadro 18**

**CUADRO 18**  
**ASPECTOS POSITIVOS DE GESTIÓN POR RESULTADOS**

<b>Análisis Principios de Gestión por resultados</b>	<b>Aspectos Positivos</b>	<b>Recomendaciones de Mejora</b>
<b>Funcionarios del GC</b>	Mecanismos de gestión por resultados han sido introducidos por varios donantes. Esto ha facilitado el seguimiento de objetivos.	Deben consolidarse los procesos de medición de resultados. Incluyendo a las ONGDS que están en el país y reciben fondos de cooperación, con ello se corrigen fallos y se impulsan logros.
<b>Funcionarios de Países Donantes</b>	Es un método sistemático importante de seguimiento de la ayuda.	Debe consensuarse sistema de medición de gestión de resultados entre la visión del donante y el receptor.
<b>Actores de Sociedad Civil</b>	Siempre mecanismos de seguimiento son apropiados	Deben auditarse por entidades independientes al donante y receptor.

Fuente: elaboración propia de entrevista realizada.

En aspectos Negativos: Funcionarios Donantes y del GC, para corregir problemas recomiendan que los métodos de seguimiento deben unificarse internacionalmente, adaptarse a las circunstancias de cada país y estarse actualizando. La sociedad civil destaca la importancia de auditorías independientes a donante y receptor, que valore la participación de empresas vinculadas a partidos políticos en contratos y subvenciones. Ver cuadro 19

**CUADRO 19**  
**ASPECTOS NEGATIVOS PRINCIPIO DE GESTIÓN POR RESULTADOS**

<b>Análisis Principio de Gestión por Resultados</b>	<b>Aspectos Negativos</b>	<b>Recomendaciones de Mejora</b>
<b>Funcionarios del GC</b>	Falta de consenso técnico sobre un modelo de seguimiento unificado.	Se debe elegir entre varios modelos de seguimiento el más adecuado y que sirva homogéneamente.
<b>Funcionarios de Países Donantes</b>	Falta adaptación de los modelos de seguimiento a las circunstancias de los países.	Los modelos de seguimiento deben adaptarse al contexto del país y no al contrario.
<b>Actores de Sociedad Civil</b>	Hay que evaluar los intereses y beneficiados en contratos o subvenciones de contratos relacionados con cooperación. Principios de transparencia no son muy claros. En las contrataciones y subvenciones hay entidades vinculadas a partidos políticos beneficiarias.	Principios de transparencia deben aplicarse para evitar que entidades vinculadas a partidos sean beneficiarias de subvenciones.

Fuente: elaboración propia de entrevista realizada.

**5.2.5 VALORACIÓN DE LOS ASPECTOS POSITIVOS Y NEGATIVOS DEL PRINCIPIO DE MUTUA RESPONSABILIDAD:**

Se refiere a que donantes y socios son responsables de los resultados del desarrollo a través de la mejor transparencia y justificación del uso de los recursos para el desarrollo.

En aspectos positivos, funcionarios del gobierno colombiano, plantean la importancia de que en el marco de la mutua responsabilidad, se potencie el alineamiento con el gobierno receptor que es el que conoce mejor la realidad de su país.

Funcionarios donantes resaltan la necesidad de una actitud proactiva de aprendizaje y para el mejoramiento continuo por parte de los países receptores.

La sociedad civil argumenta la necesidad que en la responsabilidad mutua, se de participación a la sociedad civil aportando diagnósticos y propuestas de solución. Ver **cuadro 20**

**CUADRO 20**  
**ASPECTOS POSITIVOS PRINCIPIO DE MUTUA RESPONSABILIDAD**

<b>Análisis Principio de Mutua Responsabilidad</b>	<b>Aspectos Positivos</b>	<b>Recomendaciones de Mejora</b>
<b>Funcionarios del GC</b>	Se puede consolidar una relación de equipo horizontal y no vertical. El país receptor hace responsable del desarrollo al gobierno receptor y por ello se alinea con sus políticas,	Avanzar desde el alineamiento en la mutua responsabilidad. Confiar en la visión del país receptor.
<b>Funcionarios de Países Donantes</b>	La mutua responsabilidad integra los esfuerzos de donante y receptor. Potencia las sinergias de los mismos.	Asumir los errores con responsabilidad. Tener actitud proactiva para el cambio
<b>Actores de Sociedad Civil</b>	Es una alianza entre un país desarrollado con la visión de un gobierno receptor. Benéfica en todo caso para el gobierno del país receptor.	Debe ser una alianza donde esté la sociedad civil presente aportando diagnósticos y propuestas de solución.

Fuente: elaboración propia de entrevista realizada.

En aspectos negativos, funcionarios de países donantes, recomiendan para evitar problemas que los receptores asuman responsabilidad, aceptando propositivamente los cambios para mejorar, no depender de la ayuda que es temporal. Funcionarios del GC indican que de todas formas en una alineación el país donante puede hacer propuestas resolutivas que se convierten en insumos valiosos. La sociedad civil considera que debe ser mutua responsabilidad de los dos países poner al ser humano en el centro del desarrollo aportando diagnósticos y propuestas resolutivas. Ver **cuadro 21**

**CUADRO 21**  
**ASPECTOS NEGATIVOS PRINCIPIO DE MUTUA RESPONSABILIDAD**

<b>Análisis Principio de Mutua Responsabilidad</b>	<b>Aspectos Negativos</b>	<b>Recomendaciones de Mejora</b>
<b>Funcionarios del GC</b>	Los gobiernos donantes no deben dejar de empoderar a los receptores reconociendo la validez de sus políticas públicas.	A partir de la visión del gobierno receptor de su problemática y propuestas resolutivas, el país donante puede hacer nuevas propuestas que consoliden la solución.
<b>Funcionarios de Países Donantes</b>	El país receptor nunca debe evadir su responsabilidad de ser gestor de su propio desarrollo.	Cada país receptor debe retomar la responsabilidad de su propio desarrollo y ver la ayuda como algo temporal. No tener dependencia de la ayuda
<b>Actores de Sociedad Civil</b>	Sin una adecuada participación ciudadana no se construye ciudadanía porque las personas deben ser sujetos y objetos de políticas públicas. El desarrollo no es decisión de dos gobiernos	Donantes y receptores deben poner en el centro del desarrollo a las personas. Deben reconocer el derecho de las personas a opinar sobre la implementación de proyectos y programas para su bienestar.

Fuente: elaboración propia de entrevista realizada.

## **II. ANALISIS DE ECONOMIA POLITICA, DEL DESARROLLO INSTITUCIONAL DE LA COOPERACION ESPAÑOLA:**

### **1. FASES DE DESARROLLO INSTITUCIONAL DE LA COOPERACION ESPAÑOLA:**

#### **1.1 FASE PREVIA:**

Al reinstaurarse la democracia en España surge, La Cooperación al desarrollo española como emprendimiento transnacional del gobierno, para la internacionalización de la empresa española e impulso crediticio. En 1976 se crea el Fondo de Ayuda al desarrollo *a través del Real Decreto-ley 16/1976, de 24 de agosto, que dice lo siguiente:* Artículo séptimo.-Fondo de ayuda al desarrollo. Uno. Se crea un Fondo de Ayuda oficial al desarrollo destinado a la concesión de créditos y otras ayudas en términos concesionarios por el Estado español a otros Estados e Instituciones públicas extranjeras, así como a Instituciones financieras intergubernamentales. Dichos créditos y ayudas están ligados a la adquisición por el beneficiario de bienes y servicios españoles. Excepcionalmente podrán considerarse créditos y ayudas de carácter financiero no ligado (20).

El Fondo surgió como un conjunto de medidas para fomentar la competitividad y las exportaciones de las empresas Españolas. Desde su creación se ha discutido que se justifique en dos objetivos que no necesariamente son complementarios. Por un lado contribuir al desarrollo económico y social de los países receptores y por otro promover la internacionalización de la economía española.

#### **1.2 PRIMERA FASE DEL DESARROLLO INSTITUCIONAL DE LA COOPERACION ESPAÑOLA**

El primer gran paso en España para institucionalizar la cooperación al desarrollo como política de Estado, fue La Constitución Española de 1978. La cual en su Preámbulo, proclama la voluntad de la nación española de colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la tierra”. **En el cuadro 22**, se sintetiza el desarrollo legal que tuvo la cooperación española y su paulatina

<sup>20</sup> Ver Boletín Oficial del Estado 25 de agosto de 1976, artículo 7

articulación al contexto global de la cooperación. Diferentes hechos impulsaron este proceso: España en 1981 fue considerado por el Banco Mundial como País de Renta Media (PRM), Pasando de receptor de ayuda internacional a donante, ingresando en distintos Bancos, fondos y programas de cooperación al desarrollo.

Ante la disminución en la ayuda oficial al desarrollo a finales de los años 70, en la 34 sesión de las Naciones Unidas se impulsa que los países más desarrollados destinen un 07% del PIB para cooperación internacional desarrollo. En este contexto se crean en España las primeras entidades coordinadoras de la cooperación al desarrollo como la SECIPI y el CICI.

## CUADRO 22 PRIMERA FASE DE DESARROLLO INSTITUCIONAL DE LA COOPERACION ESPAÑOLA

MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL	OBJETIVO ESTRATEGICO	CONTEXTO
<b>Proclamación de la Cooperación en la Constitución Española de 1978</b>	Colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la tierra.	Significó la institucionalización de la Cooperación Española al desarrollo.
<b>Se implementan varias de normas entre 1978 1984</b>	Avanzar en la reglamentación de la cooperación al desarrollo.	España pasa de país receptor de donaciones a donante.
<b>El Banco Mundial en 1981 cataloga a España como país desarrollado de Renta Media-</b>	Dar un nuevo rol de liderazgo a España en el contexto internacional.	Se impulsa el ingreso de España en los distintos Bancos Regionales de Desarrollo (Banco Interamericano, Banco Africano y Banco Asiático), complementados por su participación en todos aquellos organismos de carácter económico y financiero dedicados a la cooperación para el desarrollo, en particular los Fondos y Programas de la Unión Europea.
<b>En la sesión 34 de la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1980, fue acordado proponer como ayuda al desarrollo el 0.7% del total del producto interior bruto</b>	Mejorar la AOD de países donantes que a finales de década del 70 disminuía en proporción a su PIB	Compromete a los países más desarrollados con los países menos desarrollados
<b>Creación de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI) por Real Decreto 1485/1985 , del 28 de Agosto de 1985.</b>	Dar una estructura Orgánica al Ministerio de Asuntos Exteriores en la Cooperación al Desarrollo.	Quedan dependiendo de ella todos aquellos Centros directivos y Organismos autónomos encargados de las relaciones culturales y económicas y de la cooperación científica y técnica
<b>Se crea la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional (CICI) por Real Decreto 451/1986, de 21 de febrero.</b>	Servir de instrumento de coordinación interministerial y de la Administración del Estado. Igualmente facilitar al Gobierno la elaboración de una política unitaria de cooperación internacional.	Asisten representantes de todos los Ministerios y la propia SECIPI

Fuente: Elaboración propia tomado de: Dctos BOE compilación 2001; Ministerio de Relaciones exteriores, 2005.

### 1.3 SEGUNDA FASE DE DESARROLLO INSTITUCIONAL DE LA COOPERACION ESPAÑOLA:

Con el fin de unir competencias y evitar dispersión en la cooperación se crea la **Agencia Española de Cooperación Internacional**, adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores en 1988. Creando los planes anuales de cooperación internacional (PACI), como un instrumento que permita, definir los objetivos estratégicos de cooperación, seguimiento y criterios de intervención del Plan Director de Cooperación (PDC). Con ellos se informa sobre la AOD desde que España ingresa en el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (CAD) en 1991. El primer exámen del CAD se hace en Abril de

1994, donde se le propone al país mejorar la planificación e integrar mejor la cooperación. Esto hace que España decida la Creación del Consejo de Cooperación para el Desarrollo en 1995, para unificar esfuerzos en cooperación, con participación de delegados de entidades del Estado, expertos y representantes de la sociedad civil. Este proceso se describe en el **Cuadro 23**

**CUADRO 23**  
**SEGUNDA FASE DE DESARROLLO INSTITUCIONAL DE LA COOPERACION ESPAÑOLA**

<b>MARCO LEGAL INSTITUCIONAL</b>	<b>OBJETIVO ESTRATEGICO</b>	<b>CONTEXTO</b>
<b>Se crea la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), adscrita al Ministerio de Asuntos Exteriores, en Consejo de Ministros en Diciembre de 1987 por Real Decreto 1527/1988.</b>	Establecer por vez primera, los principios rectores, objetivos, fines, medios e instrumentos de la cooperación internacional para el desarrollo española.	Con el fin de unir competencias y evitar dispersión en la cooperación
<b>Se crea la oficina de planificación y evaluación, unidad que es dependiente del Secretario de Estado por real decreto 1527/1988.</b>	Realizar la planificación y evaluación del programa de ayuda al desarrollo, en particular de la elaboración y supervisión de los Planes Anuales de Cooperación (PACI). Además de Desarrollar anualmente los objetivos estratégicos de cooperación y criterios de intervención del Plan Director.	Se recoge las previsiones de la AOD de la cooperación española, así como los objetivos y las prioridades horizontales, sectoriales y geográficas de la cooperación Española.
<b>Se comienzan a redactar los primeros PACIS que informan sobre la AOD Española en 1989.</b>	El <b>seguimiento del plan anual de cooperación internacional</b> , recoge y analiza las actuaciones llevadas a cabo por la cooperación española durante el ejercicio anterior.	Con el seguimiento del Plan Anual se busca ofrecer una información completa sobre la ejecución de los PACIS para fomentar la transparencia de la política de cooperación española y comprobar su adecuación a las líneas generales dictadas por el gobierno y el parlamento
<b>Ingresa España en el Comité de Ayuda Desarrollo CAD en diciembre de 1991</b>	Ingresar al CAD crea la necesidad del Estado Español de adaptar y coordinar la cooperación con los principales donantes del mundo, miembros del Comité.	El primer exámen del CAD a la Ayuda Española se hace en Abril de 1994, donde se le propone al país mejorar la planificación e integrar mejor la cooperación.
<b>Creación del Consejo de Cooperación para el Desarrollo, por el Real Decreto 795 del 19 de mayo de 1995, para unificar esfuerzos en Cooperación.</b>	Fijar criterios y prioridades de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y el seguimiento periódico de los proyectos y la ejecución de la AOD española. Se aprobaron numerosos consejos de cooperación autonómicos y locales.	Estaba adscrito al Ministerio de Asuntos Exteriores (MAE), con 27 miembros, trece de la Administración y, el resto, expertos y los representantes de organizaciones sociales, incluyendo seis de ONGD elegidos por la Asamblea de la confederación de ONGD "CONGDE" (uno de ellos, miembro de la Plataforma social que había promovido a nivel nacional que España diera el 0,7 del PIB en ayuda al desarrollo.

Fuente: Elaboración propia tomado de Doctos BOE 1996 -2001; Ministerio de Relaciones exteriores, 2005.

Siguiendo el proceso de desarrollo institucional, España reestructura su Agencia de Cooperación Internacional (AECI) como Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo AECID en 1996, publica en 1998 los primeros informes de seguimiento de los (PACIS). Promulga la Ley de Cooperación Internacional en 1998; consolidando esta institucionalización con la realización del primer (PDC) que empieza a aplicarse en el 2001. En el **Cuadro 24** se detalla el proceso.

#### **CUADRO 24**

#### **SEGUNDA FASE DE DESARROLLO INSTITUCIONAL DE LA COOPERACION ESPAÑOLA**

<b>MARCO LEGAL INSTITUCIONAL</b>	<b>OBJETIVO ESTRATEGICO</b>	<b>CONTEXTO</b>
<b>Reestructuración de Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo, con el Real Decreto 1141/1996, de 24 de mayo de 1996.</b>	Complementar el Desarrollo Institucional de la Cooperación al Desarrollo Española	Se refundieron los tres Institutos con rango de Dirección General en dos, el Instituto de Cooperación Iberoamericana y el Instituto de Cooperación con el Mundo Árabe, Mediterráneo y Países en Desarrollo
<b>Comienzan a publicarse los primeros informes de seguimiento de los PACIS en 1998.</b>	Identificar los componentes de la Ayuda Oficial al Desarrollo española: su distribución en ayuda bilateral y multilateral; su distribución por ámbitos sectoriales y nivel geográfico	Estos informes sirven para la evaluación de la OCDE sobre la cooperación española.
<b>Se promulga la Ley 23 de Cooperación Internacional para el Desarrollo, el 7 de julio de 1998.</b>	Definir principios, objetivos y prioridades de la cooperación española, basada en una concepción interdependiente y solidaria de la sociedad internacional y de las relaciones que en ella se desarrollan. Se organizó en seis capítulos, integrando recursos y capacidades	Busca impulsar el progreso socioeconómico, erradicación de la pobreza en el mundo en todas sus manifestaciones, protección de los derechos humano, necesidades de bienestar económico y social al igual que el medio ambiente, en los países más pobres y los que se encuentran en proceso de consolidación.
<b>Se realiza el I Plan Director de 2001 – 2004 de la cooperación española.</b>	Definir objetivos, prioridades geográficas y sectoriales de la cooperación española y los criterios de intervención en la política de apoyo al desarrollo de otros países.	Incluye la determinación de procesos de planificación, seguimiento y evaluación necesarios para una gestión consistente, coherente y sostenida de las políticas de cooperación española al desarrollo. Todo dentro del marco jurídico de la ley 23 de 1998, de la cooperación internacional española.

Fuente: Elaboración propia tomado de Doctos BOE 1996 -2004.

## 2. CARACTERÍSTICAS DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

### 2.1 UNA COOPERACIÓN ENFOCADA A LOS PAÍSES DE RENTA MEDIA ESPECIALMENTE LATINOAMERICANOS:

En el periodo de 1989 donde se comienzan los PACIS, hasta 2000 cuando se diseña el primer Plan director de Cooperación 2001-2004, la región que recibió más AOD fue Iberoamérica, lo cual defiende España afirmando que aunque los países Latinoamericanos son de renta media, la distribución del ingreso era muy desigual; por lo tanto existían capas de la población en situación de pobreza que deben ser objeto de cooperación.

Siguiendo las recomendaciones del CAD de dar prioridad a países de renta baja (PRB), en el periodo 1994 a 1997, se incrementó en más del 50 por ciento la ayuda a la Región de África Subsahariana.

### 2.2 LOS PLANES DIRECTORES Y DESTINO DE LA AOD:

Con el diseño de los (PD) en el 2001 se reflejó la necesidad de cualificar más la cooperación haciéndose de manera cuatrienal.

#### 2.2.1 LOS PLANES DIRECTORES 2001 – 2015 Y LA INTEGRACION CON LA AGENDA DE LOS ODM Y LA DECLARACIÓN DE PARÍS:

##### 2.2.1.1 EL I PLAN DIRECTOR (2001-2004):

Reafirmó la prioridad latinoamericana a partir de una definición estrecha de intereses nacionales. El II Plan (2005-2008) asumió los ODM pero manteniendo la prioridad de América Latina.

Entre 2001 y 2004 la región mayor receptora de ayuda fue **Iberoamérica**, principalmente entre 2001 y 2008. Además, ha existido un marco regional de cooperación, el Convenio de Bariloche, en el contexto de la Conferencia Iberoamericana, que compromete a España con una atención preferente y recursos específicos a la Región. La siguiente región con más ayuda es África Subsahariana. La tasa acumulativa anual de crecimiento de la AOD entre 2000-2004 fue del 10,8%. En 2000 se superaron los 1.300 millones de euros (corrientes). Comenzó después el periodo de fuerte expansión entre 2005-2008 (coincidente con el II Plan Director y primera legislatura del PSOE de Zapatero), con una tasa acumulada de crecimiento del 18,3%. En 2008 se alcanza el máximo de 4.760 millones de euros. Después de 2008 por la crisis empezó la caída de la AOD Española. Desde entonces, la caída ha sido constante, acelerada de forma intensa en 2011 y 2012 con leve aumento en 2013 (un 7,9% en términos corrientes y un 3,7% en términos reales) cuando se situó en 1.656 millones de euros. La tasa de decrecimiento 2008-2012 es de -16,3%. En 2012 la AOD solo fue superior a la de 2000 en 196 millones de euros.

##### 2.2.1.2 II PLAN DIRECTOR DE LA COOPERACION AL DESARROLLO

**ESPAÑOLA 2005- 2008:** Su eje fundamental fue la planificación estratégica geográfica, para la mejora de la calidad y la eficacia de la ayuda. Establece que para cada uno de los países prioritarios de la Cooperación Española se elaborará un **Documento de Estrategia País (DEP)** y para los países preferentes y de atención especial, un **Plan de Actuación Especial (PAE)**. Se busca seguir los principios para la eficacia de la ayuda de la **Declaración de París (2005)**, en el marco del alineamiento con las políticas del país y de la armonización con otros donantes; en el cuatrienio deben coincidir las **Comisiones Mixtas** entre España y los países socios, así como la **programación operativa** que asigna

los recursos técnicos y financieros de la Cooperación Española. Se integran los Objetivos del Milenio (ODM) manteniendo a América Latina como prioridad.

El II Plan Director de la Cooperación Española significa un marcado viraje hacia África por razones de política migratoria. Incorpora por primera vez, como objetivo general la promoción de los efectos positivos entre migración y desarrollo. Promueve el dialogo y políticas conjuntas con entidades públicas y privadas con especial atención a la creación de alianzas transnacionales e iniciativas endógenas para la puesta en marcha de iniciativas de codesarrollo. Impulsa el fomento de capacidades para la integración en destino y origen.

### **2.2.1.3 EL III PLAN DIRECTOR DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA (2009 – 2012)**

Incorpora los objetivos del milenio, la agenda de eficacia de la ayuda de París y Accra (AAA) y consenso europeo sobre desarrollo. Se proclama un enfoque de participación de los entornos locales, un desarrollo endógeno y participativo con apoyo a las políticas públicas de los países socios. Enfatiza la promoción de la Investigación, Innovación y Estudios Sobre el Desarrollo. Se trata de promover una masa crítica elevada de personal investigador y centros especializados en los Estudios sobre el Desarrollo (EsD) y de la capacidad de generar, gestionar, transferir y aplicar el conocimiento en los sectores donde intervenga. Lo que implica que, en los sectores en los que la cooperación española quiera disponer de ventaja comparativa, será necesario articular las capacidades de I+D+i propias, en asociación con centros de los países socios, investigación que suele denominarse Investigación e Innovación para el Desarrollo (I+D+i).

El Ministerio de Ciencia e Innovación junto con el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación desarrollarán a lo largo de este ciclo un Plan de Acción para la promoción de la Investigación e Innovación para el Desarrollo y los EsD, con incentivos que permitan ampliar la base de personal investigador y centros de investigación especializados en estudios sobre el desarrollo, con carácter multidisciplinar y en sus múltiples facetas.

Adicionalmente, se creará una Red de EsD, dependiente del MAEC. Se estudiará la creación del área de conocimiento de “EsD” con carácter multidisciplinar y se pondrá en marcha en la AECID un instrumento para proyectos y convenios plurianuales de apoyo a los EsD.

### **2.2.1.4 EL IV PLAN DIRECTOR DE LA COOPERACION ESPAÑOLA 2013 – 2016**

El IV Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016 (aprobado por el Consejo de Ministros de 21 de diciembre de 2012), se caracteriza por la determinación de rediseñar la cooperación española; la orientación hacia resultados; y rendición de cuentas. Los principales referentes son: Los Objetivos del Milenio y los principios de eficacia y calidad de la ayuda son los principales referentes del Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016. España concentrará sus esfuerzos en 23 países de tres áreas geográficas prioritarias: Latinoamérica, Norte de África y Oriente Próximo, y África Subsahariana. Las orientaciones de la Cooperación Española para el cuatrienio 2013-2016 son las siguientes: Consolidar los procesos democráticos y el Estado de derecho, Reducir las desigualdades y la vulnerabilidad a la pobreza extrema y a las crisis, Promover oportunidades económicas para los más pobres, Fomentar sistemas de cohesión social, enfatizando los servicios sociales básicos, Promover los derechos de las mujeres y la igualdad de género, Mejorar la provisión de Bienes Públicos Globales y Regionales,

Responder a las crisis humanitarias con calidad, Construir una ciudadanía global comprometida con el desarrollo.

Valga mencionar que en relación a la rendición de cuentas: La apuesta de este periodo es orientarla hacia los resultados. De la misma manera, el proceso de seguimiento de los MAP (Marcos de Asociación País) ofrece una oportunidad de avanzar en la rendición mutua de cuentas. Los órganos consultivos tienen un papel fundamental en el proceso de rendición de cuentas, manteniendo un seguimiento permanente de los resultados alcanzados.

## **2.3 EVIDENCIAS DE FALLOS DE GOBIERNO:**

### **2.3.1 EVIDENCIAS DE BUSCADORES DE RENTA:**

La creación del Fondo de ayuda al Desarrollo (FAD)<sup>21</sup> Se trata de una evidencia de buscadores de renta porque los créditos FAD, tuvieron la controvertida misión de internacionalizar la empresa Española e impulsar la cooperación. De hecho empresas Españolas se vieron beneficiadas en el proceso y consolidaron su presencia en países de América Latina. Se evidenció un grave fallo de gobierno al no hacer una oportuna evaluación económica de los créditos FAD, como instrumento de cooperación al desarrollo más que un instrumento de venta de bienes y servicios Españoles. Varias investigaciones han medido el impacto de los créditos FAD en la deuda de los países receptores de los mismos y han demostrado el impacto negativo en el sobreendeudamiento de ellos:

Los créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) son el instrumento español de ayuda al desarrollo de forma ligada. Esta práctica está sometida a la “paradoja del enriquecimiento del donante”, pues se fomentan sus exportaciones al obligar al país receptor a devolver el crédito comprando bienes y servicios del donante.

Mediante estimaciones basadas en datos de panel, el trabajo concluye que esta paradoja es aplicable al caso español. Los resultados muestran que los FAD influyen por sí mismos en la evolución de las exportaciones españolas, después de aislar su posible influencia a través de otras variables independientes. Además, se comprueba que la serie de las exportaciones a los países potencialmente receptores de créditos FAD, ha sido significativa a la hora de aprobar los proyectos con cargo a dicho fondo. También hay casos de países en los cuales, los dos efectos anteriores se dan simultáneamente. Por último se prueba que los FAD aumentan la deuda externa del país receptor a medio plazo. Por su naturaleza fungible,

---

<sup>21</sup> Al reinstaurarse la democracia en España emerge, la Cooperación Española como emprendimiento transnacional del gobierno, para la internacionalización de la empresa española e impulso crediticio. En 1976 se crea el Fondo de Ayuda al Desarrollo *por Real Decreto-ley 16/1976, de 24 de agosto y en su artículo séptimo literal a enuncia:* Se crea un Fondo de Ayuda oficial al Desarrollo destinado a la concesión de créditos y otras ayudas en términos concesionarios por el Estado Español a otros Estados e instituciones públicas extranjeras, así como a Instituciones Financieras Intergubernamentales (IFI). Dichos créditos y ayudas están ligados a la adquisición por el beneficiario de bienes y servicios españoles. Excepcionalmente podrán considerarse créditos y ayudas de carácter financiero no ligado (21). El FAD fue modificado por el Real Decreto 509/1977 de 25 febrero y RD 2399/77 de 19 de septiembre. Este fondo sirvió para conceder préstamos concedidos por el sector público a países en vías de desarrollo (PVD), de manera bilateral y en condiciones concesionales. De acuerdo al CAD, para ser considerada Ayuda Oficial al Desarrollo la concesionalidad ha de ser de un mínimo del 25%. Al estar condicionados a la compra de bienes y servicios del país donante (ayuda ligada) puede ser considerado un instrumento mixto de ayuda y de promoción comercial.

El Fondo surgió como un conjunto de medidas para fomentar la competitividad y las exportaciones de las empresas Españolas. Desde su creación se ha discutido que se justifique en dos objetivos que no necesariamente son complementarios. Por un lado contribuir al desarrollo económico y social de los países receptores y por otro promover la internacionalización de la economía Española.

los FAD a minoran el nivel de endeudamiento en el primer año de su recepción, pero a partir del tercer año y hasta el quinto, su efecto sobre el incremento de la deuda externa es significativo. (J M Larru, 2002)

El Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE) fue el resultado de la reforma del FAD. Se configura como un instrumento exclusivamente de cooperación al desarrollo, y todas sus operaciones serán de carácter no ligado. Esto se logró después de mucho tiempo de reivindicación por parte de las organizaciones de sociedad civil, entre ellas la Coordinadora ONGD de España, la Plataforma 2015 y Más, y la Campaña del Milenio de las Naciones Unidas.

### **2.3.2 EVIDENCIAS DE DIFICULTADES EN LA CONSTRUCCIÓN DE REDES DE COOPERACIÓN EN GOBERNANZA:**

#### **LA INCIDENCIA DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL COMO GRUPOS DE PRESIÓN EN LAS POLÍTICAS DE COOPERACIÓN:**

Agentes sociales de ONGDS han incidido en la construcción de la cooperación internacional al desarrollo española como política de Estado. La participación ciudadana está consagrada en la Constitución en el artículo 23, permitiendo que la sociedad civil pueda debatir y definir las orientaciones y las actuaciones en diferentes ámbitos

Los siguientes hechos evidencian la influencia de agentes sociales en las políticas de cooperación:

En el año de 1982, las ONGDS Españolas deciden promover que el gobierno dé el 0.7 por ciento del PIB a la cooperación. Con ello en la década de los 80, las ONGDS se comienzan a agrupar y solicitar ayuda a proyectos de cooperación específicos. En 1982 siete ONGDs lideradas por Caritas y otras vinculadas de alguna forma a la iglesia católica se integran con el objetivo de coordinar las iniciativas conjuntas de cooperación internacional. La primera actividad colectiva de estas organizaciones consistió en la recogida de firmas para solicitar al Gobierno que destinara el 0,7% del Producto Interior Bruto (PIB) a la Ayuda Oficial al Desarrollo. (Zamora. V, 2006)

En esos momentos el trabajo se centraba en brindar ayuda humanitaria a países afectados por inundaciones, sequías, hambrunas y violencia. Fueron beneficiarios países de Centro y Sur América, África y Asia.

En 1985, la sociedad civil española conoce el drama de las hambrunas en Etiopía y se despierta la sensibilización por ayuda humanitaria. “CARITAS”, ONGD de la iglesia católica hace campaña para recaudar dinero alcanzando la cifra de trescientos setenta millones de pesetas y envía un cargamento de arroz en el barco denominado «Zoru».

En 1986 se institucionaliza la representatividad de la cooperación de ONGDs al constituirse la coordinadora de ONGDs. Las organizaciones que promovieron la Coordinadora fueron: Ayuda en Acción, Caritas, CIC, IEPALA, INTERMON, Comisión Justicia y Paz, Manos Unidas y Medicus Mundi. El Movimiento 0,7%, Cruz Roja y UNICEF actuaron como miembros invitados. El objetivo general es colaborar para mejorar cuantitativa y cualitativamente la cooperación para el desarrollo, realizar acciones comunes en respuesta a los intereses objetivos del Tercer Mundo y tareas de sensibilización ciudadana.

En 1994 la Coordinadora CONGDE apoya la recogida de más de 500.000 firmas a favor del 0,7. Esto impulsa al gobierno a dar representatividad a los agentes sociales en el

Consejo de Cooperación para el Desarrollo creado con el Real Decreto 795/1995, de 19 de mayo. Con lo cual se aprobaron *numerosos consejos de cooperación autonómicos y locales*. Las ONGDS plantearon que la carencia del Consejo era que la mayoría absoluta del mismo fuera de miembros de la Administración. (Doctos Cooperación y Desarrollo CONGDE, 2009)

#### **A- EVIDENCIAS DE PROBLEMAS DE GOBERNANZA EN LOS CONSEJOS DE COOPERACIÓN:**

Los consejos de cooperación, son los encargados de coordinar la política de cooperación, que se desarrollan en el ámbito municipal, autonómico o estatal. En los mismos se debaten presupuestos, estrategias, líneas políticas, bases para proyectos, prioridades geográficas y sectoriales.

Constituyen así una forma de participación democrática de la ciudadanía en la cooperación al desarrollo. Entre 1996-2000, el Consejo de Cooperación Nacional, desarrolló un trabajo muy importante en medio de las diferencias entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y el Ministerio de Economía, por el doble enfoque de los créditos FAD, asociados a internacionalización de la empresa española. Se discutió el primer plan director que finalmente no fue aprobado por el Consejo de Ministros, aunque contó con un apoyo significativo en el Consejo de Cooperación.

Generó algunas molestias en los representantes del Gobierno en el Consejo de Cooperación, que las ONGDS socializaran sus diferencias con el Estado en el tema de cooperación a través de los medios de comunicación. En marzo de 2001 el Gobierno, sin previo aviso, publicó en el BOE un nuevo Decreto de Consejo de Cooperación, incluyendo un cambio crucial sobre lo negociado con la CONGDE y el resto de los actores sociales. La representación de las ONGD pasa a ser designada por el Gobierno para cuatro de las seis sillas dando importancia al tamaño de las ONGDs. Los expertos también fueron designados por el Gobierno sin criterios muy claros, lo que creó suspicacias de que en el futuro se integraría el consejo con miembros afines a las posturas oficiales. Las dos sillas restantes quedaron a la elección de la CONGDE.

Otra de las falencias que se observa en los consejos de cooperación es que no impulse mayores procesos de socialización de su trabajo con el conjunto de agentes cooperantes lo que redundaría en transmisión del conocimiento y trabajo en red en ámbitos específicos.

**B- EVIDENCIAS DE PROBLEMAS DE COORDINACIÓN ENTRE COOPERACIÓN NACIONAL Y DESCENTRALIZADA:** El instrumento legal que hizo posible la descentralización de la cooperación en comunidades autónomas y ayuntamientos fue La Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local 7/1985, de 2 de abril de 1985. España es un país con importante proporción de ayuda descentralizada, sobre la AOD total, en comparación con otros países miembros del CAD.

Hay problemas de coordinación entre los ministerios que participan en campos importantes de la cooperación como de Economía y Hacienda, y el de Asuntos Exteriores. Esto ha generado externalidades negativas como la no aprobación del primer plan director que recogía muchas de las recomendaciones del CAD. (Rios J.A., 2009)

Hace falta ampliar la participación social y la transmisión de conocimiento entre los diversos agentes públicos (cooperación descentralizada y la central) y privados de la cooperación. Existen sectores estratégicos comunes en la cooperación internacional, y la AECID y las comunidades autónomas.

No se observan en los seguimientos y evaluaciones que hace la AECID, que se integren esfuerzos o construya economía de redes en ámbitos comunes como salud, educación, empleo etc. que permitan la transmisión de conocimiento y conocer buenas prácticas y experiencias en proyectos y programas de cooperación.

En este sentido, se debe seguir los lineamientos de la ley de Cooperación de 1998, que promueve la coordinación entre la cooperación Central y de las autonomías; aprovechando las fortalezas institucionales que han conseguido algunas Comunidades Autónomas para que compartan su “Know How”, con administración de países de renta media como los de Latinoamérica. España ha alcanzado avances importantes en legislaciones y prácticas en integración como las personas con discapacidad, sensibilizando a la sociedad y al empresariado para la inclusión laboral de este colectivo. Madrid tiene una feria anual denominada “Emplea tu capacidad” donde empresarios exponen sus demandas de empleados con discapacidad para facilitar el cumplimiento de la normativa. Por otro lado a nivel de economía solidaria es innegable el reconocimiento que ha tenido la ciudad de Mondragón y su proyecto cooperativo que sería muy útil en mi opinión para proyectar la economía solidaria en América Latina.

Hay que mejorar la evaluación de las actuaciones de cooperación con participación ciudadana y que los resultados se conozcan para facilitar el mejoramiento continuo de la misma involucrando así: I+D+i. De otro lado se debe estimular la creación de redes con los actores descentralizados como: Las comunidades autónomas y administraciones locales españolas. Máxime cuando algunas comunidades autónomas han establecido sus propias oficinas en los países socios. Integrar en Red, en ámbitos comunes, a organizaciones de la sociedad civil, incluyendo organizaciones no gubernamentales para el desarrollo (ONGD), universidades, empresas privadas y asociaciones empresariales y sindicatos. La crisis económica española supuso un duro golpe para la cooperación al desarrollo descentralizada. Muchas tuvieron que recortar sus presupuestos de cooperación. Igualmente se han evidenciado problemas de corrupción en la cooperación descentralizada como es el caso de la Comunidad autónoma de Valencia.

# CAPITULO V

## **CAPITULO V LA COOPERACION ESPAÑA-COLOMBIA**

Siguiendo la metodología de la economía política, al analizar la dinámica de la cooperación España Colombia, se toma como marco de referencia las Comisiones Mixtas que es el escenario donde se toman decisiones sobre cooperación bilateral. En esta dirección se valoraran las características de este consenso. Se comienza analizando la V Comisión Mixta 1999-2002, por ser el escenario donde se presentó el primer plan de cooperación española y donde se inició intentos de gobernanza en la cooperación, con la creación de mesas de donantes. en el gobierno del presidente Andrés Pastrana. Con el propósito de profundizar en el análisis, al finalizar el capítulo se hace una entrevista semiestructurada a organizaciones sociales y funcionarios del gobierno de Colombia y España, sobre sus percepciones de los aspectos positivos y negativos del proceso de cooperación bilateral enfocando en los 4 ejes estratégicos de cooperación de finidos en el último periodo: Construcción de la Paz, Género, Crecimiento Económico para la reducción de la pobreza y Agua y Saneamiento.

### **I. LOS RETOS DE CONSTRUIR GOBERNANZA EN COOPERACION AL DESARROLLO: ESTUDIO DE CASO DE LAS COMISIONES MIXTAS ESPAÑA-COLOMBIA:**

#### **1. LA APERTURA DE PROCESOS DE GOBERNANZA EN LA COOPERACION COLOMBIA ESPAÑA:**

En la V comisión Mixta de vigencia 1999 - 2002, ocurren dos hechos trascendentales para la cooperación bilateral que marcaron los consensos futuros: Por parte de Colombia, tuvo lugar los inicios de mesas de donantes con el GC, donde se pedía a la comunidad internacional ayuda oficial al desarrollo, para atender los efectos del conflicto armado (promovidas inicialmente por el presidente Andrés Pastrana 1998 -2002). Por parte de España se inicia la presentación de los planes directores de cooperación, con el primer plan director 2001 – 2004, el cual recogería los acuerdos de las comisiones mixtas. Por otro lado estaba la agenda de compromisos internacionales como el cumplimiento de los Objetivos del Milenio, 2000 – 2015.

En medio de los disensos internacionales y en especial de la unión Europea de apoyar el Plan Colombia, quedo en manos de cada país europeo, definir su marco de cooperación bilateral con Colombia. En este contexto se celebró la Reunión de la V Comisión de Seguimiento y Evaluación Hispano-Colombiana de Cooperación 1999 2002. Esta reunión se realizó el día 28 de junio del 2001 en Bogotá, en el Palacio de San Carlos, Sede del Ministerio de Relaciones Exteriores.

La Delegación colombiana reconoció la contribución de España, en el seno de la Unión Europea, apoyando las negociaciones para la consecución de la cooperación europea a favor del proceso de paz en Colombia. En particular, agradeció la celebración de la I Reunión del Grupo de Apoyo al Proceso de Paz, que tuvo lugar en Madrid el 7 de julio del 2000. La Delegación española presentó el primer Plan Director de la Cooperación Española 2001-2002, aprobado en noviembre de 2000.

La Comisión procedió al análisis pormenorizado de los avances en la ejecución de los proyectos que conforman el Programa de Cooperación, valorando los resultados que a

continuación se especifican como los logros más importantes obtenidos en el periodo transcurrido, en las cinco áreas temáticas prefijadas en la V Comisión Mixta:

1. Modernización institucional y refuerzo de las capacidades del país para satisfacer las necesidades sociales básicas.
2. Educación, capacitación, formación de recursos humanos, ciencia y tecnología.
3. Modernización de los sectores productivos y de la infraestructura.
4. Refuerzo de la cooperación cultural realizada por la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI)
5. Apoyo al proceso de paz.

Del documento de la comisión se deduce que las áreas temáticas prefijadas no se gestionan como “ámbitos” que involucran procesos de investigación sobre análisis de contextos, que primero evalúan el estado de la cuestión y donde a partir de esto se elige el mejor proyecto para impactar más en el respectivo ámbito.

Al fracasar el proceso de paz de Pastrana con la Guerrilla, el nuevo presidente Álvaro Uribe continúa con mesas de donantes para incrementar la ayuda internacional para reducir los efectos de la amenaza terrorista de la guerrilla y el narcotráfico. En las mesas de trabajo creadas, aceptó la participación de la sociedad civil y se construyó conjuntamente con donantes, sociedad civil y GC la primera estrategia de cooperación de Colombia. Como se analizó en el capítulo anterior, esto fue una especie de proceso de gobernanza en cooperación, que se fue debilitando e impacto igualmente la cooperación bilateral España a Colombia, como se valora a continuación.

## **2. EVIDENCIA DEL DEBILITAMIENTO DE LA GOBERNANZA EN LA COOPERACION ESPAÑA-COLOMBIA, CONTRASTACION DE LAS COMISIONES MIXTAS VI Y VII:**

La cooperación bilateral, en los gobiernos del presidente Álvaro Uribe (2002-2006 y 2006-2010), evidencia el debilitamiento del proceso de gobernanza que había alcanzado la cooperación internacional en Colombia, dentro del proceso LCB. Esto se puede comprobar en el **cuadro 25**, donde se evidencian las diferencias entre los consensos alcanzados en las VI y VII comisiones Mixtas Hispano Colombianas de Cooperación.

Diferencias en Marco Institucional y Legal:

En el cuadro 23 se evidencia que la DP cambia los marcos institucionales- legales de referencia para el consenso en el caso colombiano. España en ambas comisiones presenta como marco de referencia legal e institucional para el consenso, sus planes directores: I Plan director 2001 -2004 en la VI Comisión Mixta y en la VII comisión Mixta, II Plan director 2005-2008 integrando el Plan de actuación Especial (PAE) que especificaba las acciones por países

En el Caso colombiano, la VI Comisión abarca la construcción del proceso de LCB, por ello Colombia presenta como propuesta para la cooperación bilateral, además de su plan de desarrollo, su primera estrategia de cooperación 2003 -2006 (Consensuada con la sociedad civil y la comunidad internacional de países donantes G24); lo cual evidenciaba un escenario de gobernanza. Ya en la VII comisión Mixta periodo 2007 2010, Colombia hace adhesión a la DP y presenta su estrategia de cooperación 2007 2010 (que no consensuó con la sociedad civil) donde agenda los ODM y esgrime unos objetivos más técnicos resaltando los principios de la DP. De otro lado, en la VI Comisión Mixta del periodo 2003 2006, como se subraya en el cuadro 22, España destaca que prioriza a Colombia por las consecuencias del conflicto interno. Por su parte el GC, ya en la siguiente comisión mixta 2007 -2010 (en el segundo gobierno del presidente Uribe) precisa que todas las referencias a conflicto interno para el caso de Colombia se refiere a la situación de violencia interna generada por los grupos armados ilegales. En esta fase

ya el gobierno tenía posicionada internacionalmente su visión de que Colombia estaba afectada por una amenaza terrorista y no había conflicto interno. Nótese que esta vez España en el acta no menciona la palabra conflicto interno lo que ya demuestra una alineación con la visión del gobierno y que coincide con el principio de alineación de la declaración de París.

**CUADRO 25**  
**ANALISIS DE CONSENSOS ENTRE VI Y VII COMISIONES MIXTAS DE COOPERACION HISPANO COLOMBIANA**

	MARCO LEGAL INSTITUCIONAL		AMBITOS PRIORITARIOS	
	ESPAÑA	COLOMBIA	ESPAÑA	COLOMBIA
<b>VI COMISION MIXTA COOPERACION 2003 -2006</b> <b>19 de junio de 2003, Bogotá</b>	Primer Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004, aprobado por Consejo de Ministros el 24 de noviembre de 2000. <u>España prioriza a Colombia como país preferente por las consecuencias del conflicto interno.</u>	El plan de desarrollo: 2002-2006, Hacia un Estado comunitario. Objetivos: Brindar Seguridad Democrática, Impulsar el crecimiento económico sostenible y la generación de empleo, Construir una mayor equidad social, Incrementar la transparencia y eficiencia del Estado.	Cobertura de las necesidades sociales básicas; Inversión en el ser humano, Infraestructuras y promoción del tejido económico; Defensa del medio ambiente; Participación social, desarrollo institucional y buen gobierno; y Prevención de conflictos y construcción de la paz. Tiene 3 enfoques horizontales: Lucha contra la pobreza, género, medio ambiente.	Ayuda humanitaria, Familias guardabosques, Microcrédito y minicadenas productivas, Plan nacional de lectura y bibliotecas, Plan nacional de música para la convivencia.
<b>VII COMISION MIXTA COOPERACION 2007 -2010</b> <b>21 de marzo de 2007, Antioquia</b>	El II Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008, que concreta los objetivos y contenidos de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Siendo Colombia considerado por la cooperación española como país de atención especial. En el 2006 se desarrolló y concertó, el Plan de Actuación Especial para Colombia 2006-2008 (PAE), adecuándolo al Plan Director y a la situación Colombiana.	Objetivos de Desarrollo del Milenio y el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, “Estado Comunitario: Desarrollo para Todos 2006-2010” y la Estrategia de Cooperación del Gobierno colombiano 2007 – 2010. Se busca consolidar el nuevo enfoque de la cooperación internacional, para constituir la base de desarrollo de una política de Estado en la materia. <u>La Delegación Colombiana resaltó a los efectos de esta Acta que todas las referencias a conflicto, conflicto armado o conflicto interno se entienden, para el caso colombiano, como la situación de violencia interna generada por los grupos armados ilegales.</u>	El II Plan Director pretende convertir a España en un “activo constructor de paz” y esa voluntad se está traduciendo en acciones de política exterior y de cooperación dirigidas a contribuir a la paz. Por ello la principal prioridad sectorial del Plan de Actuación Especial para Colombia en este periodo es la prevención de conflictos y la construcción de la paz. Para ello se trabajará en tres áreas: Mejora de los factores estructurales que favorecen el conflicto Atención a los efectos de la violencia directa Construcción de la paz	Comprende cinco frentes: Orientación temática de la II Estrategia de Cooperación Internacional 2007-2010, Mejor coordinación, alineación y armonización de la cooperación Internacional en Colombia, Fortalecimiento de la capacidad regional en la gestión de cooperación en el marco del Sistema Nacional de Cooperación, Desarrollo de nuevas fuentes de cooperación internacional públicas y privadas, además de Fortalecimiento de la oferta de cooperación internacional de Colombia.

Fuente: Elaboración Propia a partir de datos de Actas de Comisiones Mixtas VI y VII.

En los cuadros 26 y 27 se puede observar como el enfoque y la mención de las áreas temáticas prioritarias se tecnifican haciéndolos más acorde a la tecnocracia de la DP.

**CUADRO 26**  
**CONSENSO OBTENIDO AREAS PRIORITARIAS**

	<b>VI COMISION MIXTA 2003 – 2006</b>	<b>VII COMISION MIXTA 2007- 2010</b>
<b>CONSENSO AREAS TEMATICAS</b>	A. Necesidades sociales básicas, B. Inversión en el ser humano, C. Infraestructuras y promoción del tejido económico, D. Defensa del medio ambiente, E. Participación social, desarrollo institucional y buen gobierno, F. Prevención de conflictos y construcción de la paz.	A. Programa gobernanza democrática B. Programa prevención de conflictos y Construcción de la paz C. Programa necesidades sociales: educación, salud, colectivos vulnerables y habitabilidad básica D. Programa cultura y desarrollo E. Programa género y desarrollo F. Programa promoción del tejido económico y empresarial G. Programa medio ambiente
<b>CONSENSO AREAS GEOGRAFICAS</b>	Se buscará que los procesos de formulación de todos estos proyectos sean participativos, definiéndose las siguientes áreas geográficas de cooperación: Cartagena concluyendo los proyectos en ejecución, área urbana de Bogotá, Departamentos de Antioquía, Cauca y Chocó. En la cofinanciación de ONGD, serán también zonas de atención prioritaria la región del Magdalena Medio, los Departamentos de Valle del Cauca, Nariño y Córdoba. Adicionalmente, respecto al programa de microfinanzas, se añadirán a las zonas antes indicadas los Departamentos de Santander y Norte de Santander.	Con base en criterios como el Índice de Desarrollo Humano; indicadores de desplazamiento interno forzado (tanto de expulsión como de recepción), y ventaja comparativa y experiencia previa de la Cooperación Española con respecto a la cooperación de otros donantes internacionales, se han definido las siguientes prioridades en regiones: Departamentos de Antioquia, Atlántico, Bolívar, Cauca, Chocó, Nariño y el Valle del Cauca, y las áreas geográficas de la Sierra Nevada de Santa Marta y Bogotá D.C. y su área de influencia.

Fuente. Elaboración Propia a partir de datos de Actas de Comisiones Mixtas VI y VII.

En el cuadro 26, se comprueba como en los consensos sobre áreas prioritarias, en la comisión VI, ambientados por el escenario de gobernanza del proceso de LCB, se define como instrumento para la formulación de proyecto la participación comunitaria. En la comisión VII, ya con el escenario de adhesión de Colombia a la DP, se relega en el acta la participación comunitaria y se resaltan aspectos técnicos; definiendo que en la implementación de proyectos y programas se hará con base en indicadores como Índice de Desarrollo Humano (IDH), indicadores de desplazamiento interno forzado (tanto de expulsión como de recepción).

En el cuadro 27 en el consenso sobre criterios de intervención, en la VI comisión Mixta no se hace mención al seguimiento de la declaración de París, Colombia no había realizado adhesión a DP y España sí. En la VII Comisión Mixta, ya con la adhesión a la DP por Colombia se decide como primer criterio es: Asunción de los principios de la Declaración de Roma y de la Declaración de París, en cuanto a apropiación, alineamiento y armonización de las Estrategias de desarrollo, así como sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo.

**CUADRO 27**  
**CONSENSO CRITERIOS DE INTERVENCION**

	<b>CRITERIOS BASICOS DE INTERVENCION CONJUNTA</b>
<b>VI COMISION MIXTA 2003 – 2006</b>	<b>A.</b> Establecimiento de indicadores cuantitativos; <b>B.</b> Interculturalidad; <b>C.</b> Integralidad; <b>D.</b> Concentración, tanto a nivel geográfico como sectorial; <b>E.</b> Coordinación; <b>F.</b> Complementariedad; <b>G.</b> Sostenibilidad.
<b>VII COMISION MIXTA 2007 – 2010</b>	<b>A.</b> Asunción de los principios de la Declaración de Roma y de la Declaración de París, en cuanto a apropiación, alineamiento y armonización de las estrategias de desarrollo, así como sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo; <b>B.</b> Concentración geográfica de las intervenciones; <b>C.</b> Focalización sectorial y estructuración de las intervenciones con base en programas plurianuales donde España puede contribuir aportando su ventaja comparativa por su especial conocimiento y experiencia respecto a otros donantes, según lo acordado en el Plan de Actuación Especial (PAE) para Colombia; <b>D.</b> Integración de las prioridades horizontales de equidad de género, diversidad cultural, sostenibilidad medioambiental, lucha contra la pobreza y defensa de los derechos humanos en los distintos programas y proyectos a ejecutarse; <b>E.</b> Sostenibilidad en todos los aspectos de las intervenciones ejecutadas; <b>F.</b> Promoción de la participación activa de la sociedad civil organizada en las intervenciones de desarrollo recogidas en el Programa Hispano-Colombiano de Cooperación; <b>G.</b> Coherencia entre las políticas españolas de cooperación para el desarrollo y otras de sus políticas económicas, tales como las de comercio e inversión; <b>H.</b> Coherencia entre las políticas españolas de cooperación al desarrollo e inmigración. Teniendo en cuenta la importante dinámica migratoria acaecida en los últimos años entre Colombia y España, se dará impulso a la implementación de iniciativas y proyectos que se enmarquen dentro del modelo del codesarrollo, entendido como un ámbito de actuación multicultural y transnacional.

Fuente. Elaboración Propia a partir de datos de Actas de Comisiones Mixtas VI y VII.

### **3. ANALISIS DE ECONOMIA POLITICA DE LOS NUEVOS MARCOS DE ASOCIACION COLOMBIA ESPAÑA:**

La VII Comisión Mixta entre España y Colombia en su período cuatrienal de vigencia (2007 – 2010), buscaba el alineamiento con las políticas de Colombia siendo consecuente con la DP. Durante este periodo la cooperación española realiza el II Plan Director 2005-2008, considerando a Colombia como “País de Atención Especial” (PAE), que hace seguimiento a lo consensuado dentro de la comisión mixta 2003 - 2006. La Cooperación Española se propone con este plan, ser activo constructor de paz; Por eso el Plan Director 2005-2008, se concentra en la prevención de conflictos y construcción de la paz. El PAE refirma que el principal objetivo de la cooperación española en COLOMBIA es: Contribuir a la prevención de conflictos y a la construcción de la paz a través de iniciativas que atiendan los efectos de la violencia directa y promuevan el desarrollo humano sostenible, la equidad de género, el fortalecimiento institucional y la participación ciudadana.

En esta dirección el PAE define 7 Objetivos como son:

Objetivo Estratégico 1: Aumento de las capacidades institucionales y sociales

Objetivo Estratégico 2: Aumento de las capacidades humanas

Objetivo Estratégico 3: Aumento de las capacidades económicas

Objetivo Estratégico 4: Aumento de las capacidades para la mejora de la sostenibilidad medioambiental

Objetivo Estratégico 5: Aumento de la libertad y las capacidades culturales

Objetivo Estratégico 6: Aumento de las capacidades y autonomía de las mujeres

Objetivo Estratégico 7: Prevención de conflictos y construcción de la paz

El PAE se publicó en el año 2006 y tenía un periodo 2006-2008 de observación que serviría para definir el siguiente plan director 2009 2012.

### **3.1 CARACTERIZACION DE COLOMBIA COMO PAIS CON VIOLENCIA CULTURAL, POR LA COOPERACION ESPAÑOLA:**

El documento menciona que el conflicto se desarrolla fundamentalmente en las regiones, con presencia institucional débil, Corrupción y el clientelismo. En algunos casos, los grupos armados ilegales ejerzan de facto el poder ejecutivo y judicial. La debilidad del sistema judicial genera impunidad, lo que contribuye a que algunos colectivos tiendan a resolver sus conflictos al margen de la ley. Este clima produce la desconfianza entre instituciones públicas y sociedad civil, deterioro del tejido social y cultural así como el sistema de creencias, valores y actitudes.

Todo lo anterior ha contribuido a desarrollar una forma de “violencia cultural”, que tiene gran repercusión en la pervivencia de la violencia. La consecuencia más visible de esa violencia es una de las crisis humanitarias más graves del mundo, con índices alarmantes en materia de desplazamiento forzado interno, accidentes de minas antipersona y reclutamiento de menores que ha ocasionado una grave destrucción del capital humano.

### **3.2 PROBLEMAS DE AGENCIA EVIDENCIADOS EN EL PERIODO DE LOS PRIMEROS PLANES DIRECTORES (2001 – 2004) y (2005 – 2008)**

#### **3.2.1 Conflicto de Ideas e intereses:**

Ambos gobiernos reconocen que el principal objetivo de cooperación es la construcción de paz, pero mientras España en acta de la VI comisión mixta en el 2003, argumenta que su ayuda se sustenta en la existencia de un conflicto interno, el nuevo gobierno de Álvaro Uribe niega la existencia de dicho conflicto y plantea que el país está afectado por una amenaza terrorista. Una situación incongruente con el interés de la cooperación española de ser constructora de paz es el cómputo como cooperación de ayuda en equipamiento militar a Colombia, cuando los protocolos no son proclives a conceder este tipo de cooperación. Máxime en un país donde el Plan Colombia significaba el apoyo militar de Estados Unidos al ejército y la UE se había distanciado del mismo.

La caracterización de Colombia como un país con violencia cultural argumentada en el documento del Plan Actuación País (PAE, 2006-2008), no genera procesos de ajuste de relaciones de agencia de la cooperación española con Colombia, aplicando protocolos de derecho internacional humanitario. Esto debió realizarse, cuando regiones están tomadas de facto por actores violentos (como dice el documento PAE), pues estos actores armados ilegales que hostigan a la población les genera desconfianza una cooperación direccionada desde la Agencia Presidencial de Cooperación Colombia. En una situación como la descrita por el PAE, en efecto el gobierno es considerado por los grupos armados como objetivo militar, lo que pone en riesgo a la población que sea objeto de ayuda direccionada por la agencia presidencial. De hecho muchas ONGs se negaron a solicitar recursos de la Unión Europea para Colombia que eran gestionados por la agencia presidencial de Colombia.

Una situación incongruente es el cómputo como Cooperación ayuda en equipamiento militar a Colombia, cuando los protocolos no son proclives a conceder este tipo de cooperación; máxime en un País donde el Plan Colombia significaba el apoyo militar de Estados Unidos al ejército dentro del conflicto armado

**3.2.2 Buscadores de Renta:** La aplicación de créditos FAD es un problema que igualmente se presenta en Colombia y que obliga al CAD a solicitar correcciones al gobierno de España que efectivamente comienza a realizar.

**3.2.3 La Falta de compromiso del GC con el ámbito de la Migración y el desarrollo (codesarrollo):** En el Plan director 2005 – 2008 España impulso el reconocimiento del colectivo migrante como objeto y sujeto de políticas de cooperación, sin embargo en las actas de las comisiones mixtas no se evidenció reconocimiento del GC al migrante como agente de cooperación en desarrollo transnacional. Este ámbito no se socializó con la diáspora colombiana en España y finalmente desapareció en el siguiente plan director. Es preocupante que el GC no reconozca al migrante como agente de cooperación, cuando sus remesas financieras y sociales (interacción transcultural) tienen una gran importancia.

### **3.3 LOS RESULTADOS DE LA COOPERACION ESPAÑOLA EN COLOMBIA, POR SECTORES, EN LOS DOS PRIMEROS PLANES DIRECTORES 2001 2008:**

En el periodo 2001 – 2008, se llevaron a cabo el I Plan director 2001-2004 y II Plan director de la cooperación española en Colombia. **En el cuadro 28,** se puede ver la dinámica de la AOD Española, efectivamente realizada (no sólo programada), por cada año del periodo 2001- 2008, en millones de Euros. En el mismo cuadro se describe el porcentaje de cooperación por sectores. Entre 2005 y 2006 volvió a incrementarse pasando

En el I Plan director 2001 2004 se incrementó notoriamente la ayuda Española en Colombia, en los dos primeros años en relación con el año 2000.

Por ejemplo en el 2001 se multiplico por 3 veces la ayuda con respecto al 2000, porque mientras en el 2000 alcanzó los 7 millones de euros, en el 2001 en el primer año del plan director obtuvo 23 millones. En el 2002 la AOD, siguió incrementándose pasando a 34 millones. En los años 2003 y 2004 se produjo un descenso de 12 millones a 7 millones respectivamente, debido a las dificultades que hubo de medir las ayudas que se hacían a refugiados y exiliados colombianos en España. En el 2005 la ayuda se multiplico por 3 con respecto a 2004 y en el 2006 por 2.25 respecto al 2005. Colombia se consolidó en el periodo 2001 2008, como uno de los países con más proyección de ayuda en este periodo.

En cuanto a la cooperación por sectores, se destaca el sector educación en los años 2003, 2004 y 2005, como el que más recibió fondos, mostrando la importancia que España le dio a la formación del capital humano. Desde el año 2001 al año 2008, se le dio mucha relevancia a la intervención de género, que es uno de los ejes más importantes de la cooperación Española en el mundo. En el caso de Países en conflicto las mujeres son más vulnerables, porque son afectadas por violencia directa y pueden quedar en más desprotección si quedan viudas con hijos a cargo. En el análisis por sectores se destaca el crédito FAD para promover los microcréditos que ha sido un importante componente de la cooperación en Colombia a través del instituto para el fomento industrial que después se convierte en Banco del exterior BANCOLDEX. El mismo se hizo en convenio con la Agencia Española de Cooperación Internacional.

**CUADRO 28**  
**COOPERACION POR SECTORES Periodo 2001- 2008**

<b>Sector</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
<b>Total AOD Millones de Euros</b>	23,045	34,389	12,723	9,854	25,324	57,447	46,969	58,907
<b>Educación</b>	19,3	18,3	36,4	27,4	24,6	19,3	20,1	17,6
<b>Igualdad Genero</b>	15,1	14,4	15,3	11,1	31,7	18,3	17,4	12,9
<b>Infraestructuras Sociales</b>	12,6	13,6	15,6	23,4	<1	2,1	3,1	13,4
<b>Infraestructura Y servicios Económicos</b>	6,5	6,3	1	<1	<1	23,4	16,4	12,2
<b>Sectores Productivos</b>	2,1	3,7	<1	<1	<1	2,1	2,9	1
<b>Otras acciones de ámbito Multisectorial</b>	27,3	21,3	<1	21,9	21,8	11,1	14,9	21,7
<b>Otros Servicios</b>	16,4	21,4	27,1	13,6	19,8	20,2	24,2	22,2

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de planes de cooperación Internacional “paci” 2001 al 2008, AECID.

### **3.4 EL TERCER PLAN DIRECTOR Y LA ADAPTACIÓN DE LOS DOCUMENTOS ESTRTEGICOS PAIS (DEP), PLAN ACTUACION PAIS (PAE) A LOS MARCOS DE ASOCIACIÓN PAIS (MAP)**

El III Plan Director 2009-2012 de la Cooperación Española (CE) considera a Colombia como un País de Asociación Focalizada por el conflicto armado existente en el país. Dicha consideración implica centrar los esfuerzos de la CE en contribuir a la superación de dicho conflicto. Por otra parte, la trayectoria de la CE en Colombia está caracterizada desde hace varios años, y en especial desde la aprobación del Plan de Actuación Especial (2006-2008), por un claro enfoque de construcción de la paz. En este sentido, de forma coherente con lo establecido en el PD y con la experiencia y trayectoria de los diferentes actores de la CE en Colombia, el MAP girará en torno a la construcción de la paz que, desde una perspectiva integral, deberá ser el eje articulador de todas las intervenciones de la CE en Colombia. Por ello, el Objetivo General del MAP es: “Contribuir al fortalecimiento del Estado Social de Derecho para la prevención de conflictos y la construcción de la paz a través de iniciativas que promuevan el desarrollo humano sostenible, la igualdad de género, el fortalecimiento institucional, la participación ciudadana y la atención a los efectos de la violencia”.

La transformación más importante es que durante el periodo de vigencia del III Plan Director 2009 - 2012, los documentos estratégicos DEP/PAE evolucionaran hacia los Marcos de Asociación País (MAP), reforzando el papel central que deben jugar las contrapartes en la definición de los planes y procesos de desarrollo que se van a apoyar y

reforzando el papel de las instituciones y los mecanismos locales en el seguimiento y la implementación de las intervenciones.

En el 2009 se elabora la hoja de ruta para este proceso de renovación estudiando el caso de la situación de cada país, para establecer los momentos idóneos para el tránsito hacia los Marcos de Asociación, según sea más favorable para la apropiación por parte del socio, las oportunidades de armonización y las capacidades propias de la Cooperación Española. En general, durante 2009 se procede a la actualización de los documentos DEP y PAE. Para ello se distribuyeron desde la Dirección General de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE), unas directrices de manera que la actualización responda a las lecciones aprendidas del ejercicio de seguimiento de los DEP/PAE, que se había realizado y se ajuste a las orientaciones del III Plan Director. Los DEP y PAE actualizados supondrán el marco estratégico en función del cual se elaborarán las Comisiones Mixtas bilaterales durante 2009 y se programarán los recursos de los actores de la cooperación española.

#### **4. LA NUEVA ALINEACION DE LA COOPERACIÓN ESPAÑA COLOMBIA, DESDE EL RECONOCIMIENTO DEL CONFLICTO, PRESIDENCIA DE JUAN MANUEL SANTOS 2010 - 2014 /2014 - 2018**

El gobierno de Juan Manuel Santos inicia su primer periodo 2010 -2014, estando en vigencia el III Plan director de la Cooperación Española en Colombia del periodo 2009-2012. En su primer periodo de gobierno el presidente Santos reconoce la existencia del conflicto interno y promulga la ley de víctimas y restitución de tierras que posibilita los diálogos de paz con las FARC. Este nuevo marco permite que el interés de la cooperación española en ser constructor de paz, se pueda alinear no con la idea del presidente Uribe de negación del conflicto interno, sino con la idea de aceptación del mismo por parte del presidente Santos. Con ello se abre la posibilidad de un nuevo consenso en la cooperación que pondrá énfasis en la atención a las víctimas, ahora reconocidas y antes invisibilizadas como sujetos y objetos de políticas de cooperación.

##### **4.1 EL IV PLAN DIRECTOR 2013-2016:**

Nuevamente, prioriza a Colombia como País de Asociación debido a la situación de conflicto interno que vive el país. En la Reunión de la Comisión de Planificación, Seguimiento y Evaluación de la Cooperación entre España y Colombia del 29 de octubre de 2011, se aprobó el Marco de Asociación País (MAP) de la Cooperación Española en Colombia para el periodo 2011-2014. En el MAP se definen de manera dialogada y concertada con las autoridades colombianas y con la sociedad civil del país, las prioridades de la Cooperación Española en Colombia para el periodo 2011-2014. Durante su vigencia, la construcción de la paz es el eje articulador de todas las intervenciones de la Cooperación Española. La concentración sectorial se realiza en torno a cuatro sectores: Construcción de la Paz, Género, Crecimiento Económico para la reducción de la pobreza y Agua y Saneamiento. Además de estos cuatro sectores priorizados, se mantendrán intervenciones en el ámbito estratégico de la Acción Humanitaria.

##### **4.2 LA VIII COMISIÓN MIXTA HISPANO-COLOMBIANA DE COOPERACIÓN:**

Firmada en Cartagena de Indias el 1 de julio de 2014. En el Acta de la Comisión se extiende la vigencia del MAP hasta finales de 2015, año durante el cual se negociará un nuevo Marco de Asociación País y se firmará una nueva Comisión Mixta.

En todas las actuaciones del MAP se prioriza a los grupos poblacionales en situaciones de alta vulnerabilidad ante la violencia en el país, concretamente a las víctimas del conflicto armado, población afrodescendiente, pueblos indígenas y población campesina. En cuanto a prioridades geográficas, se han mantenido los departamentos donde tradicionalmente viene trabajando la Cooperación Española: los Departamentos de Nariño, Cauca, Valle del Cauca, Chocó, Antioquia, Bolívar y la región de la Sierra Nevada de Santa Marta, y Bogotá D.C.

#### **4.3 RESULTADOS DE LA COOPERACION ESPAÑOLA PERIODO 2010 - 2014 POR SECTORES**

En la siguiente tabla se observa la Ayuda Oficial al Desarrollo de España efectivamente realizada en Colombia en el periodo 2009 2013. A partir del 2010 se evidencia un importante recorte de la ayuda a Colombia que correspondió a los recortes que el gobierno realizó con motivo de la Crisis a gastos sociales internos y a los fondos de Ayuda al Desarrollo.

Se destaca el fortalecimiento del ámbito de agua y saneamiento que en el 2013 significó el 46 % de la ayuda. España ha venido realizando proyectos de dar agua potable a zonas empobrecidas y donde en muchos casos viven personas desplazadas por la violencia. Merece especial atención el caso del acueducto que se hizo en Cartagena para una zona marginal donde fueron socios del proyecto el municipio en conjunto con la compañía aguas de Barcelona que ganó la convocatoria. Se cuestiona que una empresa privada Española entre al mercado de servicios públicos con dineros procedentes de una subvención de cooperación y posteriormente quede como socio de una compañía pública. La relación de agencia futura será que los subsidios a los costes de agua serán financiados por la entidad pública y la empresa privada no cumplirá ninguna función social en este sentido. Por lo tanto se evidencia una situación de buscadores de renta.

En la construcción de paz hay varios proyectos desarrollándose en las zonas vulnerables y se observa que este ámbito ha tenido promedio el 10% del presupuesto. Un importante ámbito es también Gobierno, Sociedad civil y derechos humanos que promedia más del 7% en este periodo. Educación se mantiene como un sector con valioso apoyo llegando al 9 %. Ver cuadro 29.

**CUADRO 29**  
**COMPORTAMIENTO POR SECTORES DE LA AYUDA OFICIAL DE ESPAÑA A COLOMBIA,**  
**PERIODO 2009 – 2013:**

	2009	2010	2011	2012	2013
<b>TOTAL, (En Millones de Euros)</b>	70,3	48,52	41,19	20,26	29,92
<b>Construcción de paz</b>	11,9	7%	10%	14%	9%
<b>Genero</b>	6,4	7%	5%	10%	5%
<b>Agua y saneamiento</b>	<1	<1%	<1%	1%	46%
<b>Gobierno sociedad civil DDHH</b>	11,2	32%	25%	22%	11%
<b>Medio ambiente</b>	3,4	1%	1%	3%	1%
<b>Servicios Sociales</b>	5,6	10%	10%	2%	2%
<b>Ayuda de emergencia</b>	3,4	5%	7%	17%	6%
<b>Agricultura, pesca y Desarrollo rural</b>	2,6	7%	4%	9%	4%
<b>Transportes, comunicaciones y energía</b>	26,2	1%	<1%	<1%	<1%
<b>Industria comercio y serv. Bancarios</b>	2,2	6%	17%	4%	7%
<b>Educación</b>	11,6	15%	10%	9%	2%
<b>Salud</b>		2%	2%	3%	4%
<b>Salud sexual y reproductiva</b>	3,3	<1%	<1%	<1%	<1%
<b>Otros sectores</b>	11,3	5%	9%	6%	3%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de planes de cooperación Internacional "paci" 2009 al 2013, AECID.

## **II. CONTRASTACION DE LA COOPERACION ESPAÑOLA EN SUS AMBITOS ESTRATEGICOS, ENTREVISTA CON ACTORES DIFERENCIADOS.**

En el IV Plan Director, la cooperación al desarrollo española en Colombia, ha consolidado como ejes prioritarios: Construcción de la Paz, Género, Crecimiento Económico para la reducción de la pobreza y Agua y Saneamiento. Es pertinente entonces profundizar sobre los aspectos positivos y negativos que han tenido estos ámbitos y recoger propuestas para el mejoramiento continuo de los mismos. Con este fin se realiza una entrevista semiestructurada entre julio y agosto de 2015 a actores de la sociedad civil y funcionarios de los gobiernos colombiano y español conocedores del proceso.

### **1. CARACTERIZACIÓN DE LA ENTREVISTA:**

**Participación de funcionarios Estatales:** Del gobierno colombiano, participó un funcionario de la Agencia Presidencial de Cooperación y otro del Ministerio de

Relaciones Exteriores. Del gobierno español, un funcionario de la Agencia de Cooperación Española y otro del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

**Participación de la sociedad civil:** Participaron 20 personas pertenecientes a entidades sociales, eligiendo 4 por cada ámbito: Construcción de la Paz, Género, Crecimiento Económico para la reducción de la pobreza y Agua y Saneamiento. La entrevista se envía por correo electrónico a funcionarios estatales y a representantes de la sociedad civil.

### LA PREGUNTA QUE SE REALIZA ES:

La cooperación española en Colombia ha definido cuatro ámbitos estratégicos: Construcción de la Paz, Género, Crecimiento Económico para la reducción de la pobreza y Agua y Saneamiento. ¿En términos de ejecución y resultados que aspectos positivos y negativos considera se derivan de su implementación?

## 2. RESULTADOS DE LA ENTREVISTA:

### 2.1 VALORACIÓN DE LOS ASPECTOS POSITIVOS Y NEGATIVOS DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO PARA LA REDUCCION DE POBREZA

#### ASPECTOS POSITIVOS

En cuanto a aspectos positivos se señala que este ámbito empodera las comunidades pobres a emprender, Fortaleciendo las políticas gubernamentales al respecto. Ver cuadro 30.

**CUADRO 30**  
**ASPECTOS POSITIVOS DEL AMBITO DE CRECIMIENTO ECONÓMICO PARA LA REDUCCION DE POBREZA**

<b>Crecimiento económico para la reducción de pobreza</b>	<b>Aspectos Positivos</b>	<b>Recomendaciones de Mejora</b>
<b>Funcionarios del Gobierno colombiano</b>	Son muy importantes estos programas, porque potencian las posibilidades de las comunidades pobres de emprender. Igualmente sirve de fortalecimiento institucional a los programas que viene ejecutando el gobierno colombiana	Socializar prácticas y aprendizajes, que la cooperación española tiene en otros países y se puedan implementar en Colombia con sus respectivas adaptaciones
<b>Funcionarios del gobierno español</b>	La cooperación española viene implementando estos programas para favorecer el mejoramiento económico de las familias con más dificultades y fortalecer las políticas gubernamentales al respecto.	Es importante que los gobiernos regionales, involucren a entidades privadas y universidades en estos programas para impulsar su continuidad.
<b>Actores de Sociedad Civil</b>	Todos los acompañamientos que se hagan para promover la reducción de la pobreza son valiosos.	Se debe promover modelos de emprendimiento en áreas innovadoras.

**Fuente:** Elaboración propia de entrevista realizada.

En aspectos negativos se plantea la falta de coordinación entre Agencia Presidencial de Colombia y la ausencia de redes de gobernanza. Ver cuadro 31

Las recomendaciones en crecimiento económico para la reducción de la pobreza, se refieren a formar e informar a los usuarios del programa, para crear redes regionales y transnacionales de apoyo técnico en este ámbito. Socializar prácticas y aprendizajes, que la cooperación española tiene en otros países, y se puedan implementar en Colombia con sus respectivas adaptaciones.

CUADRO 31

ASPECTOS NEGATIVOS DEL AMBITO DE CRECIMIENTO ECONÓMICO PARA LA REDUCCION DE POBREZA

Crecimiento económico para la reducción de la pobreza	Aspectos Negativos	Recomendaciones de Mejora
Funcionarios del gobierno colombiano	No se propician redes de cooperación internacional con entidades europeas que podían estar interesadas en dar continuidad y respaldo a estos procesos de reducción de pobreza.	Se deben crear redes de cooperación transnacional para potenciar la continuidad de programas con apoyo transnacional.
Funcionarios del gobierno español	Falta coordinación entre Agencia Presidencial de Cooperación y gobiernos regionales para la implementación e involucramiento de los programas.	Mejorar los procesos de coordinación regionales con la Agencia Presidencial de Cooperación
Actores de Sociedad Civil	No se innova en información y formación sobre nuevas áreas de emprendimiento, creación de redes empresariales regionales nacionales y transnacionales.	Formar e informar a los usuarios del programa sobre construcción de redes transnacionales y apoyo técnico y financiero.

Fuente: Elaboración propia de entrevista realizada.

**2.2 VALORACIÓN DE LOS ASPECTOS POSITIVOS Y NEGATIVOS DEL ÁMBITO DE AGUA Y SANEAMIENTO**

En aspectos positivos entrevistados indican las ventajas que da a la población la implementación de programas de salud y educación ambiental. Ver Cuadro 32.

Funcionarios de gobierno de los dos países, aportan que España es el país con más proyectos del programa “Fondo del Agua” en Colombia. En Bogotá, participan en los proyectos empleados de origen español a tiempo completo: contratistas de las licitaciones, empresas ejecutoras del dinero de la cooperación y hasta entidades gestoras del nuevo sistema de suministro y saneamiento del agua.

La cooperación española tiene ocho proyectos que se distribuyen en: Zona Caribe hasta el Pacífico, también en Sierra Nevada o en el Amazonas.

En Cartagena la cooperación española subvencionó un acueducto para una población vulnerable. Acucar ha sido la encargada de desarrollar la obra que permitió conectar a los 40.000 vecinos de Mandela a la red de alcantarillado. Como sociedad mixta, la mitad pertenece al Distrito de Cartagena de Indias; el 45,9%, a la empresa española Aguas de Barcelona (Agbar); y el 4,1% restante, a accionistas privados. Se conformó la empresa La cooperación española ha desembolsado 2,45 millones de euros para concretar una de las actuaciones estrella en Colombia.

**CUADRO 32**  
**ASPECTOS POSITIVOS DEL AMBITO DE AGUA Y SANEAMIENTO**

<b>Ámbito de agua y saneamiento</b>	<b>Aspectos Positivos</b>	<b>Recomendaciones de Mejora</b>
<b>Funcionarios del GC</b>	Se ha permitido dotar de agua potable a regiones pobres de Colombia, mayoría con personas desplazadas.	Fortalecer mecanismos de formación a sociedad civil sobre saneamiento dado que son comunidades deprimidas.
<b>Funcionarios de GE</b>	Colombia es uno de los países donde más se ha invertido en fondo del agua lo que ha permitido llevar a zonas muy pobres y con desplazados un servicio esencial.	El gobierno regional debe comprometerse a continuar la sensibilización a la comunidad en temas de saneamiento.
<b>Actores de Sociedad Civil</b>	Se ha dotado de agua a poblaciones que lo necesitan lo que ayuda a reducir problemas de salubridad.	El servicio debe ser gratuito pues muchas familias por pagar el servicio dejan de comprar alimentos.

**Fuente:** Elaboración propia de entrevista realizada.

En aspectos negativos la sociedad civil cuestiona que vía una subvención de cooperación una empresa española entre al mercado de servicios de agua a Colombia. Ver cuadro 33. Desde Acuar sostenen que no han cobrado más que **“gastos administrativos”** por la realización del proyecto: un 2,5% del total del presupuesto, según estipulan las normas del Fondo del Agua.

Las recomendaciones son en dirección de fortalecer mecanismos de formación y sensibilización a la sociedad civil en medio ambiente y salud. Igualmente mantener y mejorar las subvenciones a familias de escasos recursos.

**CUADRO 33**  
**ASPECTOS NEGATIVOS DEL AMBITO DE AGUA Y SANEAMIENTO**

<b>Ámbito de Agua y Saneamiento</b>	<b>Aspectos Negativos</b>	<b>Recomendaciones de Mejora</b>
<b>Funcionarios del GC</b>	Falta consolidación de programas de sensibilización sobre manejo de recurso hídrico en el programa lo que hace que la comunidad por falta de sensibilización en saneamiento no se apropie del recursos y lo valore en su dimensión	Integrar programas motivadores de sensibilización en saneamiento ambiental.
<b>Funcionarios de GE</b>	Falta de apropiación de la sociedad civil y valoración del servicio prestado algunos prefieren no pagar el servicio subsidiado y correr riesgos de salubridad. Por la participación de aguas de Barcelona en el proyecto Se están gestando campañas equivocadas de intereses mercantilistas de la cooperación española.	Corresponde al gobierno local asumir definir el nivel adecuado de subvención. Ninguna responsabilidad caer ni a la agencia ni a la compañía de capital Español.
<b>Actores de Sociedad Civil</b>	La cooperación española ha subvencionado a aguas de Barcelona para entrar en el sector servicios en Colombia. Hay interés claro de mercantilismo en favor de la empresa española. Ha sido subvencionada por la cooperación española para entrar al mercado de suministro de agua potable y al empezar a cobrar el suministro será el gobierno local que subsidiara al usuario para que la entidad privada obtenga la rentabilidad esperada.	Ética y corresponsabilidad de la cooperación española no convertir los objetivos del milenio para internacionalizar a empresas españolas. Que impulsen la creación de empresas sin ánimo de lucro.

**Fuente:** elaboración propia de entrevista realizada.

### **2.3 VALORACIÓN DE LOS ASPECTOS POSITIVOS Y NEGATIVOS DEL AMBITO DE CONSTRUCCION DE PAZ:**

En aspectos positivos se afirma que se está llegando sectorialmente a las zonas donde se ha comprometido la cooperación, beneficiando a estos colectivos. España ha sido constante en la implementación de este programa lo que le permite tener ventajas comparativas para seguir la intervención. Ver cuadro 34.

CUADRO 34

ASPECTOS POSITIVOS IMPLEMENTACION DE AMBITO DE CONSTRUCCION DE PAZ

<b>Ámbito de Construcción de paz</b>	<b>Aspectos Positivos</b>	<b>Recomendaciones de Mejora</b>
<b>Funcionarios del GC</b>	Se está llegando sectorialmente a las zonas donde se ha comprometido la cooperación beneficiando a estos colectivos.	Fortalecer redes de cooperación con otras entidades transnacionales y nacionales en esta área para reducir costes y ampliar cobertura de servicios.
<b>Funcionarios de GE</b>	España ha sido constante en la implementación de este programa lo que le permite tener ventajas comparativas para seguir la intervención.	Los gobiernos locales y nacionales deberían consolidar programas de cultura de paz y solidaridad. En este sentido motivar a la comunidad colombiana a la solidaridad con las víctimas.
<b>Actores de Sociedad Civil</b>	Todo programa de acompañamiento humanitario en zonas afectadas por la violencia es importante. Máxime en un país en conflicto con alto índice de desplazados y víctimas como Colombia.	Se deben apoyar proyectos que surjan de investigación participativa, con vinculación de universidades para que terminada la actuación hay una entidad nacional continuando el programa.

Fuente: Elaboración propia de entrevista realizada.

En aspectos negativos se valora que deben minimizarse entidades y funcionarios de España en proyectos para fortalecer las entidades colombianas y facilitar continuidad de programas en el futuro con personal local. Ver Cuadro 35.

La sociedad civil acota que sin reconcomiendo del conflicto interno y las víctimas por parte del GC, se hace complejo cooperación para construir paz, por parte de un gobierno extranjero. España durante muchos años se alineó con una visión de negación del conflicto y no existencia de víctimas. España Pudo servir de conciencia moral con Europa para sensibilizar al gobierno a reconocer el conflicto y a las víctimas.

Se recomienda la creación de redes transnacionales que potencien los programas existentes o consoliden otros. Debe fortalecerse la información y formación de la sociedad civil y del gobierno para mejorar la implementación de programas de construcción de paz.

**CUADRO 35**

**ASPECTOS NEGATIVOS DE IMPLEMENTACION DEL AMBITO DE CONSTRUCCION DE PAZ**

<b>Ámbito de Construcción de paz.</b>	<b>Aspectos Negativos</b>	<b>Recomendaciones de Mejora</b>
<b>Funcionarios del GC</b>	Debe minimizarse entidades y funcionarios de España en proyectos para fortalecer las entidades colombianas y facilitar continuidad de programas en el futuro con personal local.	Respecto a financiación de ongs, España debería subvencionar a entidades en Colombia para reducir costes y realizar la formación con personal colombiano que conoce más el entorno.
<b>Funcionarios de GE</b>	A veces hay duplicidad de programas ejecutados por entidades nacionales y regionales. Falta coordinación en programas por parte de la Agencia presidencial de cooperación.	La Agencia presidencial debe coordinar programas regionales y nacionales para construcción de paz para que los esfuerzos no son aislados y dispersos.
<b>Actores de Sociedad Civil</b>	Sin reconcomiendo del conflicto interno y las víctimas por parte del GC, se hacía complejo cooperación para construir paz, por parte de un gobierno extranjero. España se alineó con una visión de negación del conflicto y no existencia de víctimas.. España Puso servir de conciencia moral con Europa para presionar al gobierno a reconocer el conflicto y a las víctimas.	La cooperación Española en un país en guerra debe promover el derecho internacional humanitario y usar la cooperación para persuadir de medidas de acción positiva en favor de reducir los efectos de la guerra.

**Fuente:** Elaboración propia de entrevista realizada.

**2.4 VALORACIÓN DE LOS ASPECTOS POSITIVOS Y NEGATIVOS DEL AMBITO DE GENERO EN DESARROLLO:**

Se considera como positivo el papel de los programas de género en clave internacional porque dimensionan los procesos de integración de la mujer con efecto multiplicador para su familia, dada la incidencia de la mujer en las unidades familiares. **Ver cuadro 36**

**CUADRO 36**  
**ASPECTOS POSITIVOS GENERO Y DESARROLLO**

<b>Ámbito Genero en Desarrollo</b>	<b>Aspectos Positivos</b>	<b>Recomendaciones de Mejora</b>
<b>Funcionarios del GC</b>	Se está contribuyendo a impulsar la integración de la mujer a través de programas focalizados en regiones donde se evidencian problemas de discriminación por género. Los gobiernos locales han sido proclives a la colaboración	La intervención debe consolidar alianzas de programas de género en Colombia con Europa, siendo la cooperación española puente para esto.
<b>Funcionarios de GE</b>	Se ha evidenciado que el programa género en desarrollo tiene efecto multiplicador que beneficia a la mujer y su entorno familiar y social.	Deben fortalecerse las redes interinstitucionales regionales y nacionales que fomenten la integración de la mujer y compartir experiencias exitosas
<b>Actores de Sociedad Civil</b>	Los programas de género permiten a la mujer auto motivarse para ser sujeto y objeto de políticas públicas. Igualmente facilita su empoderamiento y liderazgo.	Se requiere que la cooperación potencie programas y redes ya existentes y fortalecer institucionalmente el liderazgo social de la mujer empoderando los colectivos existentes. Con ello se fomenta la participación democrática de la mujer.

**Fuente:** Elaboración propia de entrevista realizada.

En género en desarrollo se recomienda fortalecer programas educativos que sensibilicen sobre el tema género e igualmente promover redes transnacionales que empoderen la información, formación en temas de género. Hacer programas educativos de prevención de discriminación por género en educación primaria y secundaria, construyendo una pedagogía pro inclusión de género en desarrollo. La sociedad civil pide tener en cuenta al colectivo gay que ha estado discriminado en Colombia y han sido víctimas de la violencia. **Ver Cuadro 37**

**CUADRO 37**  
**ASPECTOS NEGATIVOS GENERO Y DESARROLLO**

	<b>Aspectos Negativos</b>	<b>Recomendaciones de Mejora</b>
<b>Funcionarios del GC</b>	En un mundo globalizado se requieren consolidar alianza internacionales de colectivos femeninos. Los programas no trascienden el plano local y no se evidencian creación de redes transnacionales.	.fomentar la creación de redes transnacionales de colectivos que impulsen la integración en género.
<b>Funcionarios de GE</b>	No se evidencian programas de prevención de exclusión o discriminación de la mujer desde la infancia. Esto hace que se cree una cultura de exclusión y se aplase el proceso de sensibilización de igualdad de oportunidades.	Deben impulsarse programas escolares en para menores y jóvenes con perspectiva de igualdad con el fin de prevenir posturas discriminatorias por falta de formación.
<b>Actores de Sociedad Civil</b>	Sin que se fortalezcan entidades locales impulsando redes de cooperación internacional se va generar dependencia de programas. No debe olvidarse el reclamo que hacen colectivos gay de la discriminación que tienen y la falta de programas de cooperación que les favorezcan.	Impulsar nexos de entidades colombianas con europeas públicas y privadas para fomentar redes de cooperación que permitan continuidad de programas. Esto en caso de mujer y colectivos gay que también son discriminados por género.

**Fuente:** Elaboración propia de entrevista realizada.

# VI CAPITULO

# VI CAPITULO

## RESUMEN Y CONCLUSIONES

El programa de Investigación de la Economía Política permite identificar los problemas de agencia que subyacen en la búsqueda de consensos sobre cooperación entre países donantes y receptores. Teorías como Elección Pública, Gobernanza, Economía Neoinstitucional, sirven de importante marco de análisis para poder contrastar fallos de gobierno, asimetrías de información, riesgo moral, selección adversa, buscadores de renta.

Los principios de eficacia de la DP y otros compromisos acordados en foros mundiales de eficacia, como el más reciente de Busan, constituyen importantes arreglos institucionales que reducen los costes de transacción. Sin embargo su eficaz aplicación, depende del contexto de cada país, dado que hay estados frágiles, en conflicto armado, con problemas de corrupción que tienen más dificultades para cumplir los principios de eficacia.

Hay evidencia científica que demuestra la necesidad de promover la gobernanza en la cooperación al desarrollo. En primer lugar porque la cooperación debe estar direccionada a la integridad del país y no a la visión de un gobierno en particular. Sin embargo la praxis la cooperación se está definiendo entre gobiernos que pueden estar marcados por ideologías partidistas y visiones muchas veces sesgadas, afectados por grupos de presión legal e ilegal, que no objetivan la toma de decisiones desde análisis de contextos.

Valorando la necesidad del análisis de contextos, en esta tesis se examinan aspectos como el desarrollo institucional mundial de la cooperación al desarrollo al igual que el de la cooperación colombiana y el de la cooperación española, análisis de contexto del país y finalmente la contrastación de la cooperación España – Colombia. En tal sentido la contrastación de la cooperación España Colombia desde la economía aporta las siguientes evidencias.

### **1. EVIDENCIAS DE BIPOLARIDAD EN EL DESARROLLO MUNDIAL DE LA COOPERACIÓN**

Se identifican dos fases caracterizadas por bipolaridad o existencia de dos paradigmas:  
PRIMERA FASE: BIPOLARIDAD IDEOLÓGICA: (1945 A 1989) Cooperación direccionada a una economía planificada - socialista.

Cooperación direccionada a una economía capitalista, Plan Marshall liderado por EEUU, impulso en creación de la OECE, la OCDE, y (CAD).

SEGUNDA FASE: Con dos Paradigmas de Desarrollo: Uno de Capitalismo global agendas de ajustes estructurales, inicialmente el Consenso de Washington y en la actualidad las nuevas agendas de ajuste estructurales que implican recortes en bienestar de la población, para superar crisis como la ocurrida en los últimos años.

Otro paradigma es la agenda de Desarrollo Humano (Amartya Sen, PNUD impulsa informes de desarrollo humano e índice de desarrollo humano). La cual deja retos para la humanidad como los 17 objetivos de desarrollo

## **2. EVIDENCIAS DE LA NECESIDAD DE UN ESCENARIO DE GOBERNANZA PARA CONSOLIDAR LA EFICACIA DE LA COOPERACION.**

Se han realizado Foros de alto nivel sobre eficacia de la ayuda: (Roma 2003), (Paris 2005), (Accra 2008), (Busan 2011). En la Declaración de Paris se establecieron 5 principios de eficacia que establecen alineamiento con el país receptor de donación. En la praxis, lo que se establece es una relación de agencia; donde el gobierno donante se alinea con las preferencias del gobierno receptor en prioridades de desarrollo. La situación pone en cuestión principios de gobernanza del desarrollo, la cual promueve en las políticas públicas el equilibrio armónico de Estado sociedad civil y mercado – sector privado. Por esta razón en los foros de Accra (2008) y Busan (2011), se impulsó el concepto de apropiación democrática, que incluye como actor de cooperación a la sociedad civil. Sin embargo, este proceso no está aún integrado en un claro arreglo institucional, que plasme una relación de agencia basada en la gobernanza. En el informe de monitoreo realizado por la alianza para la eficacia de la cooperación en el 2012, creada post Busan; se observaron avances técnicos pero se siguen evidenciando problemas de construcción de gobernanza de la cooperación.

En Busan se consolidó el reconocimiento de los nuevos modelos de cooperación Sur Sur y triangular. Igualmente se resaltó la importancia de valorar los contextos específicos de cada país para analizar la eficacia de la cooperación pues países con problemas como estados frágiles, corrupción, conflictos armados pueden evidenciar seria dificultades para cumplir los principios de eficacia. Es por ello que se realizó un análisis de contexto de la economía colombiana

## **3. EVIDENCIAS DEL ANÁLISIS DE ECONOMÍA POLÍTICA DEL CONTEXTO COLOMBIANO, PARTIENDO DEL CAMBIO ESTRUCTURAL GENERADO POR LA APERTURA ECONOMICA Y LA NUEVA CONSTITUCION POLITICA DE 1991:**

**ANALISIS DE ECONOMIA POLITICA DE LA BALANZA DE PAGOS 1990 - 2015:** Se utiliza para valorar los efectos de la apertura. Con base en este indicador se evidencian la consolidación de un *modelo de enclave de la economía colombiana, soportado en procesos de financiarización, reprimarización, transnacionalización y desnacionalización*. El crecimiento de la IED refleja la acelerada transnacionalización y desnacionalización de la economía; el incremento de la inversión extranjera en portafolio responde a la lógica de financiarización de la actual fase capitalista; el registro de las principales exportaciones del país, evidencia la reprimarización de la economía. Progresivamente nos posicionamos como abastecedores de materias primas y energía. La IED es un factor determinante para la transnacionalización y desnacionalización de las economías, que para nuestro caso se ha enfocado en la explotación de recursos naturales no renovables, (hidrocarburos, minas y canteras).

El déficit de la cuenta corriente, expone rasgos de lo que algunos denominan la *enfermedad holandesa*. Desde el punto de vista macroeconómico, este fenómeno se refleja en la revaluación de la tasa de cambio, el decrecimiento de los sectores diferentes al de la bonanza y el déficit de la balanza comercial.

El vertiginoso aumento de la inversión en portafolio que se orienta al mercado de capitales y responde claramente a la financiarización de la actual fase capitalista.

## **EVIDENCIA DE FALLOS DE GOBIERNO Y BUSCADORES DE RENTA EN EL DISEÑO DE POLITICAS COLOMBIANAS:**

La planeación de la economía, el manejo de variables macroeconómicas ha estado en manos del Banco de la Republica desde la Constitución de 1991, esto ha permitido un manejo más técnico que político-partidista de la economía colombiana. La Constitución tuvo un carácter social demócrata en la plasmación universal de derechos a la vivienda, educación salud etc como derechos fundamentales. Sin embargo, la praxis y fallos de gobierno hicieron que en las políticas de vivienda y salud se hicieran legislaciones para beneficiar buscadores de renta en estos campos. La reglamentación de las hipotecas favoreció al sector bancario y la privatización de la salud generó niveles de corrupción que hicieron que con fondos públicos se financiaran sobrecostes en medicaciones y tratamientos. La sociedad civil tuvo que recurrir al instrumento jurídico de la tutela para defender ante el poder judicial sus derechos conculcados. La corte constitucional obligo a varios gobiernos a legislar para corregir los fallos de gobierno, que privilegiaron los beneficios privados sobre derechos fundamentales.

En las políticas de paz se evidencio cómo el interés supremo de la paz, reconociendo la existencia de un conflicto interno y a sus víctimas se aplazó durante varios gobiernos. La Corte Constitucional se tuvo que pronunciar en favor de reconocer el desplazamiento y desaparición forzada y ordenar la atención de los afectados. Fue en el gobierno del presidente Santos, cuando en su primer periodo de gobierno 2010 2014, decidió promulgar una ley de víctimas y restitución de tierras. Igualmente se promulgó el marco jurídico para la paz, que posibilito el dialogo actual con la guerrilla: Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) con el gobierno colombiano.

## **4. EVIDENCIAS DEL FORTALECIMIENTO DE LA GOBERNANZA DE LA COOPERACION COLOMBIANA CON EL PROCESO LCB Y EN LA “ESTRATEGIA DE COOPERACIÓN COLOMBIANA 2003 – 2006:**

Conferencias sobre Cooperación Londres (2003), Cartagena (2005) y Bogotá (2007); diálogo escenario de gobernanza: dialogo tripartito (G24, actores sociales “La alianza”, Gobierno Colombia GC (Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional y la Dirección de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores). Donantes emitieron declaraciones – apoyándose en las perspectivas de actores sociales, que el GC aprobó (2003Londres, 2005 Cartagena, 2007 Bogotá).

El desarrollo de la Estrategia de cooperación 2003- 2006, se aproximó a un modelo de gobernanza con seis mesas que creadas, participación de distintas entidades del Gobierno Nacional y local, y representantes de organizaciones sociales, ONG internacionales y donantes. Se presentó a la comunidad internacional en la ciudad de Cartagena durante la Mesa de Coordinación y Cooperación Internacional para Colombia, que se efectuó el 3 y 4 de febrero del año 2005. Allí se suscribe **La Declaración de Cartagena**, donde la comunidad internacional resaltó la importancia de los procesos y mecanismos iniciados desde la Reunión de Londres y se comprometen a apoyar la estrategia de cooperación.

## **5. EVIDENCIAS DEL DEBILITAMIENTO DE LA GOBERNANZA DE LA COOPERACION INTERNACIONAL EN COLOMBIA, LOGRADA EN PROCESO LCB, CON LA ADHESIÓN A LA DP, PERIODO 2007 - 2010**

En los días 29 y 30 de noviembre de 2007, se llevó a cabo en la ciudad de Bogotá. D.C., la III Conferencia Internacional sobre Colombia, con el propósito de consolidar el diálogo

político y de cooperación entre los países del G-24, la Sociedad Civil y el Gobierno colombiano. Allí anuncia el GC, la adhesión de Colombia a la DP. En la Declaración de Bogotá, se expresa la esperanza que la adhesión de Colombia a la DP se apoyara en el proceso LCB.

Desafortunadamente, El GC presentó su estrategia de cooperación 2007 – 2010 de forma unilateral, no consultando a otros actores del proceso LCB sobre un borrador completo. La Estrategia se centraba en aspectos como cumplimiento de los objetivos del milenio, lucha antidrogas y otros aspectos que justifico el GC como coherente con sus adhesión a la DP.

Esto alteró significativamente la dirección y el énfasis de la estrategia de 2003- 2006 (McGee, R, García, I, 2011).

## **6. EVIDENCIAS DE LOS ASPECTOS POSITIVOS Y NEGATIVOS DE LA ADHESION DE COLOMBIA A LA DP, CON ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA A ACTORES DIFRENCIADOS (REPRESENTANTES DE GOBIERNOS DONANTES, GOBIERNO COLOMBIANO Y SOCIEDAD CIVIL:**

### **VALORACION DE ASPECTOS POSITIVOS Y NEGATIVOS EN LA IMPLEMENTACION DEL PRINCIPIO DE APROPIACIÓN:**

Funcionarios del gobierno apoyan que los gobiernos se apropien de sus políticas públicas, articulando la cooperación a su estrategia nacional de desarrollo.

Representantes del sector social y donantes acotan que la planeación del desarrollo debe tener en cuenta a diversos sectores como la sociedad civil. La sociedad civil expresa su inconformidad porque la comisión europea le haya transferido la responsabilidad de desembolsar la ayuda humanitaria de la Comisión Europea a la Agencia de Acción Social y Cooperación de la Presidencia. Igualmente se muestran su desacuerdo porque el GC no esté aplicando el mecanismo de la apropiación democrática de ACCRA, que facilita su participación.

### **VALORACIÓN DE LOS ASPECTOS POSITIVOS Y NEGATIVOS EN LA IMPLEMENTACION DEL PRINCIPIO DE ARMONIZACIÓN:**

Los 3 grupos de entrevistados resaltan la importancia de la coordinación entre donantes para reducir costes de transacción, ser multiplicador de proyectos exitosos ajustándolos al contexto. La agencia presidencial debe consensuar con las regiones los planes de cooperación. Igualmente con los países donantes debe preparar una agenda coordinada.

### **VALORACIÓN DE LOS ASPECTOS POSITIVOS Y NEGATIVOS EN LA IMPLEMENTACION DEL PRINCIPIO DE ALINEACIÓN:**

Conviene al país receptor la Alineación del donante con su Plan de desarrollo, en: ejes temáticos, distribución de la cooperación y regiones geográficas y administrativas. Mecanismos de apoyo presupuestario sectorial y de fondos canasta han sido introducidos por varios donantes.

Funcionarios del GC indican que es negativo que algunos países no quieran aplicar el principio de alineación, por desconfianzas con el gobierno, siendo que el compromiso con estos principios no puede ser selectivo.

Actores de la sociedad civil consideran que es negativo que la DP, desvíe al GC del consenso con la sociedad civil. El riesgo es que el GC es actor legal del conflicto con denuncias por violación de derechos humanos, paramilitarismo, falsos positivos, espionaje-escuchas telefónicas ilegales a la oposición.

### **VALORACIÓN DE LOS ASPECTOS POSITIVOS Y NEGATIVOS DE LA IMPLEMENTACION DEL PRINCIPIO DE GESTIÓN POR RESULTADOS:**

Funcionarios de países donantes y del gobierno coinciden que es positivo que se universalicen y formalicen métodos de seguimiento, por ello es importante el entrenamiento de responsables de cooperación del Gobierno en eventos. La sociedad civil plantea que los seguimientos deben auditarse por entidades independientes al donante y receptor.

### **VALORACIÓN DE LOS ASPECTOS POSITIVOS Y NEGATIVOS DEL PRINCIPIO DE MUTUA RESPONSABILIDAD:**

En aspectos positivos, funcionarios del gobierno colombiano, plantean la importancia de que en el marco de la mutua responsabilidad, se potencie el alineamiento con el gobierno receptor que es el que conoce mejor la realidad de su país.

Funcionarios de países donantes resaltan la necesidad de una actitud proactiva de aprendizaje y para el mejoramiento continuo por parte de los países receptores.

La sociedad civil argumenta la necesidad que en la responsabilidad mutua, se de participación a la sociedad civil aportando diagnósticos y propuestas de solución.

## **7. EVIDENCIAS DE FALLOS DE GOBIERNO EN LA CONSTRUCCION INSTITUCIONAL DE LA COOPERACION ESPAÑOLA:**

**EVIDENCIAS DE BUSCADORES DE RENTA FONDO DE AYUDA AL DESARROLLO FAD.** El fondo surgió como un conjunto de medidas para fomentar la competitividad y las exportaciones de las empresas Españolas. Se trata de una evidencia de buscadores de renta porque los créditos FAD, tuvieron la misión de internacionalizar la empresa española e impulsar la cooperación.

La Ley 62/2003, en su artículo 1 de la disposición adicional vigésima segunda modifica la normativa del FAD y se crea El Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE), instrumento exclusivamente de cooperación al desarrollo, y todas sus operaciones serán de carácter no ligado.

## **8. EVIDENCIAS DE DIFICULTADES EN LA CONSTRUCCIÓN DE REDES DE COOPERACIÓN EN GOBERNANZA:**

i) Evidencias de problemas de gobernanza los Consejos de Cooperación:

Desde Marzo de 2001, la representación en los consejos de las ONGD pasa a ser designada por el Gobierno para cuatro de las seis sillas, los expertos también fueron designados por el gobierno. Las dos sillas restantes quedaron a la elección de la Confederación de Ongd de España (CONGDE).

ii) Evidencias de problemas de coordinación entre cooperación nacional y descentralizada: El instrumento legal que hizo posible la descentralización de la cooperación en comunidades autónomas y ayuntamientos fue la ley Reguladora de las Bases del Régimen Local 7/1985, de 2 de abril de 1985. España es un país con importante proporción de ayuda descentralizada, sobre la AOD total, en comparación con otros países miembros del CAD. Sin embargo tienen problemas de coordinación entre cooperación central y descentralizada.

## **9. EVIDENCIAS DE NECESIDAD DE FORTALECIMIENTO DEL AMBITO DE MIGRACION Y DESARROLLO:**

Dado la importancia que tienen como colectivo migrante tanto para España como para los países de destino, es importante reconocer al migrante como agente de cooperación dado que la incidencia de las remesas en el PIB de los países es muy importante. La migración es una forma de emprendimiento social, económico y cultural que requiere del acompañamiento del país destino y origen. Se deben realizar programas como intervención en las zonas de donde vienen los emigrantes para reducir el efecto expulsión de estas zonas y acompañar a las familias de emigrantes psicosocialmente y con programas de emprendimiento que disminuyan la dependencia de las remesas del migrantes. Igualmente de fondo de cooperación se debe crear un fondo de acompañamiento de las migraciones y el codesarrollo que financie programas huykjanitario, psicosociales y de emprendimiento. Con todo esto se disminuye

## **10. EVIDENCIAS DEL DEBILITAMIENTO DEL PROCESO DE GOBERNANZA EN LA COOPERACION ESPAÑA COLOMBIA DEL PROCESO LCB POR LA ADHESION DE COLOMBIA A LA DP:**

Las comisiones Mixtas son los escenarios donde se toman decisiones sobre cooperación bilateral. En la VII comisión Mixta periodo 2007 2010, Colombia ya hace adhesión a la DP y presenta su estrategia de cooperación 2007 2010 (que no consensuó con la sociedad civil) donde agenda los ODM y esgrime unos objetivos más técnicos resaltando los principios de la DP. Por lo tanto se debilita el proceso de gobernanza que se observó en la VI comisión Mixta. El gobierno sustentado por la DP y el compromiso de alineación de los donantes con los países receptores no continuo el proceso de LCB que implicaba consensuar su cooperación internacional con más actores de la sociedad civil.

En el acta de la comisión el GC, aclara que no acepta valoración de conflicto interno y España asume la alineación con esta valoración, pese a que ha caracterizado a Colombia como país con violencia cultural en el documento sobre Colombia como País de Atención Especial (PAE). La caracterización de Colombia como un país con violencia cultural no genera procesos de ajuste en relaciones de agencia con Colombia aplicando protocolos de derecho internacional humanitario. Es difícil sustentar una cooperación direccionada desde la agencia presidencial de Colombia, sin protocolos humanitarios, cuando regiones (como dice el documento PAE), están tomadas de facto por actores violentos. En una situación como la descrita por el PAE, en efecto el gobierno es considerado por los grupos armados como objetivo militar, lo que pone en riesgo a la población que sea objeto de ayuda direccionada por la agencia presidencial. De hecho muchas Ongds se negaron a solicitar recursos de la unión europea para Colombia que eran gestionados por la agencia presidencial de Colombia.

Con la caracterización que hizo de Colombia la AECID como país con violencia cultural, pudo haber servido para que España aplicara mecanismos de consenso con otros actores como la sociedad civil y entidades neutrales.

En el II Plan director 2005 – 2008 Por primera vez se impulsa proyectos de migración y desarrollo (Codesarrollo) apoyando con proyectos a regiones de donde vienen emigrantes colombianos. Sin embargo el gobierno colombiano no potencia este proceso.

## **11. EVIDENCIA DE LA NUEVA ALINEACION DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA, CON EL RECONOCIMIENTO DEL GC DE EXISTENCIA DE UN CONFLICTO INTERNO, EN EL GOBIERNO DE JUAN MANUEL SANTOS 2010 2014 /2018:**

El gobierno de Juan Manuel Santos inicia su primer periodo 2010 -2014, estando en vigencia el III Plan director de la Cooperación Española en Colombia del periodo 2009-2012. En su primer periodo de gobierno el presidente Santos reconoce la existencia del conflicto interno y promulga la ley de víctimas y restitución de tierras que posibilita los diálogos de paz con las FARC. Este nuevo marco permite que el interés de la cooperación española en ser constructor de paz, se pueda alinear no con la idea del presidente Uribe de negación del conflicto interno, sino con la idea de aceptación del mismo por parte del presidente Santos. Con ello se abre la posibilidad de un nuevo consenso en la cooperación que pondrá énfasis en la atención a las víctimas, ahora reconocidas y antes invisibilizadas como sujetos y objetos de políticas de cooperación.

## **12. EVIDENCIAS DE LA ENTREVISTA SOBRE ASPECTOS POSITIVOS Y NEGATIVOS EN EL DESARROLLO DE LOS AMBITOS DE COOPERACION ESPAÑA COLOMBIA (Crecimiento Económico para la reducción de la pobreza, Agua y saneamiento, Construcción de paz, Genero en Desarrollo).**

Las recomendaciones en crecimiento económico para la reducción de la pobreza, se refieren a formar e informar a los usuarios del programa, para crear redes regionales y transnacionales de apoyo técnico en este ámbito. Socializar prácticas y aprendizajes, que la cooperación española tiene en otros países, y se puedan implementar en Colombia con sus respectivas adaptaciones.

Las recomendaciones en Agua y Saneamiento, son en dirección de fortalecer mecanismos de formación y sensibilización a la sociedad civil en medio ambiente y salud. Igualmente mantener y mejorar las subvenciones a familias de escasos recursos.

En Construcción de paz, se recomienda la creación de redes transnacionales que potencien los programas existentes o consoliden otros. Debe fortalecerse la información y formación de la sociedad civil y del gobierno para mejorar la implementación de programas de construcción de paz.

En género en desarrollo se recomienda fortalecer programas educativos que sensibilicen sobre el tema género e igualmente promover redes transnacionales que empoderen la información, formación en temas de género. Hacer programas educativos de prevención de discriminación por género en educación primaria y secundaria, construyendo una pedagogía pro inclusión de género en desarrollo. La sociedad civil pide tener en cuenta al colectivo gay que ha estado discriminado en Colombia y han sido víctimas de la violencia

## **13. EVIDENCIAS DE LA NECESIDAD DE UN OBSERVATORIO DE GOBERNANZA EN COOPERACION AL DESARROLLO:**

Los foros de alto nivel han demostrado que es imperativo una participación de Estado, sociedad civil y sector privado en la construcción de propuestas de cooperación al desarrollo. Por ello el arreglo institucional sería crear un Observatorio de Gobernanza de Cooperación al Desarrollo como ente técnico independiente de las relaciones de agencia bilaterales entre país donante y receptor. El Observatorio haría recomendaciones de carácter vinculante sobre cooperación al desarrollo de acuerdo a los contextos

particulares. Esta entidad podría ser gestionada por organismos como el CAD o el PNUD, Sería un arreglo institucional que permita superar los problemas de agencia que se derivan en el marco de los consensos en cooperación bilateral y multilateral.

**El observatorio podría tener dos características.**

**Enfoque metodológico:** En sus valoraciones, el observatorio debe tener en cuenta los elementos del Programa de Investigación de la Economía Política, para identificar los problemas de agencia que subyacen en la búsqueda de consensos sobre cooperación entre países donantes y receptores. Teorías como Elección Pública, Gobernanza y Economía Neoinstitucional, sirven de importante marco de análisis para poder contrastar fallos de gobierno, asimetrías de información, riesgo moral, selección adversa y buscadores de renta.

**Enfoque de Construcción de Gobernanza:** Debe partirse de que una política de cooperación eficaz requiere como cualquier política pública, de la participación armónica del estado (poder político, legislativo y judicial), sociedad civil, mercado o sector privado. Integrar los diagnósticos y recomendaciones de representantes de estos colectivos permite construir una visión integrada de cooperación al desarrollo de un país.

En síntesis el observatorio identificaría los problemas de agencia que se evidencien en la cooperación bilateral y propondría correcciones. Igualmente integraría las recomendaciones sobre cooperación al desarrollo que hagan representantes de los colectivos actores de gobernanza: Estado (Poder legislativo, Ejecutivo y judicial), sociedad civil y mercado o sector privado. Las conclusiones del observatorio deberían ser vinculantes para consolidar la cooperación al desarrollo bilateral.

**14. CONCLUSION FINAL: LAS IDEAS IMPORTAN:**

Durante los años ochenta noventa del siglo pasado, los tecnócratas reformistas de América Latina pudieron superar e integrar los intereses de poderosos y grupos de presión con un paquete de medidas liberalizadoras y privatizadoras (programas de estabilidad económica) que fueron integrando además, políticas sociales que la mayoría de la población (incluidas las elites) consideraban necesarias y ventajosas para el bienestar de las naciones. Como señala Rodrik (2014, P.199) “Aunque la idea de una “frontera política de transformación” rara vez recibe mucha atención de la economía política, los economistas prácticos y los “policymakers” dedican tiempo y esfuerzo en alumbrar nuevas ideas de política que buscan, no siempre con éxito deshacerse de las “restricciones políticas” (political constraints).

En el caso de Colombia la apertura económica y el proceso de paz con las FARC, constituyen en mi opinión, dos ejemplos exitosos de innovación política que desplazan la frontera política de transformación Colombiana y hacen que mejore el bienestar tanto de las elites como de los que no lo son.

La fecha de cierre de esta tesis ha coincidido con un hecho: El presidente de Colombia, Juan Manuel Santos y el líder de las FARC, Rodrigo Londoño “Timochenko” anunciaron (el 23 de Septiembre de 2015) en presencia del mandatario anfitrión, el cubano Raúl Castro, un acuerdo sobre la justicia transicional y se han dado seis meses para firmar el acuerdo de paz definitivo.

En el caso de Colombia la apertura económica y el proceso de paz con las FARC, constituyen en mi opinión, dos ejemplos exitosos de innovación política que desplazan la frontera política de transformación Colombiana y hacen que mejore el bienestar tanto de las elites cómo de los que no lo son,

La fecha de cierre de esta tesis ha coincidido con un hecho: El presidente de Colombia, Juan Manuel Santos y el líder de las FARC, Rodrigo Londoño “Timochenko” anunciaron (el 23 de Septiembre de 2015) en presencia del mandatario anfitrión, el cubano Raúl Castro, un acuerdo sobre la justicia transicional y se han dado seis meses para firmar el acuerdo de paz definitivo.

## BIBLIOGRAFIA:

ABColumbia (2010) Human Rights in Colombia Before the UN Human Rights Council, [www.abcolombia.org.uk/subpage.asp?subid=332&mainid=23](http://www.abcolombia.org.uk/subpage.asp?subid=332&mainid=23) (visto 29 Marzo 2014)

Acción Social (2009) 'Implementation of the Paris Declaration and Accra Agenda for Action in Colombia', unpublished report, November (2008b)

Acemoglu, D, Garcia Jimenez C, and J.A Robinson. "State capacity and Economic Development: A Network Approach (American Economic Review Vol 105 No.8 (August 2015)

Acemoglu, D, and Robinson J.A "Economics versus Politics: Pitfalls of Policy Advice" (Journal of Economic Perspectives. Vol 27 No.2 Spring 2013

Agencia Presidencial de Cooperación de Colombia. APCI, Estrategia de Cooperación Internacional: Mapa de Consensos y Disensos, Dctos Nov 2007

Agencia Presidencial de Cooperación de Colombia. APCI, La cooperación internacional y su régimen jurídico en Colombia, 2015.

Allen, D. W. What are Transaction Costs?, *Research in Law and Economics* 14, 1991, pp. 1-18.

ALOP (2008) La Cooperación Internacional al Desarrollo desde la Perspectiva de Organizaciones Sociales de América Latina – Reality Check: América Latina, México DF: Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo, A. C. (ALOP), ver en [www.alop.or.cr/trabajo/publicaciones/The\\_Reality\\_of\\_%20Aid2008ESPANOL.pdf](http://www.alop.or.cr/trabajo/publicaciones/The_Reality_of_%20Aid2008ESPANOL.pdf) (visto el 23 Abril 2015)

Arias, X; Caballero, G. Instituciones, costes de transacción y políticas públicas, *Revista de Economía Institucional*, Universidad Externado de Colombia, vol. 5, núm. 8, 2003 pp. 117-146.

Armon, Jeremy (2006) 'Aid, Politics and Development: A Donor Perspective', *Development Policy Review* 25.5: 653–658.

Arrow, K. 1963. *Social Choice and Individual Values*, New York, John Wiley and Sons Inc.

Banco de la República (2011) Informe Estadístico 2000 -2010, Editorial Mora

Banco de la República (2015) Informe Estadístico 2015, Editorial Mora.

Banco Mundial, Resumen Estadístico, 1990 – 2000, Editorial Nuevo Mundo.

Banco Mundial, Resumen Estadístico 2015- Editorial Nuevo Mundo.

Banco Mundial, *Global Economic Prospects 1997*, Banco Mundial, Washington DC, 1996,

Banco Mundial, *Global Economic Prospects 2002*, Banco Mundial, Washington DC, 2001

Banco Mundial, *Las instituciones importan*, docto 1998, Washington DC, 2001

Bermudez, A.S (2011) *Compendio Comisiones Mixtas de Cooperación Colombiana*, Ediciones nuevo milenio. Pg. 15 a 30.

Boletín Oficial del Estado – España “BOE”, 25 de agosto de 1976, Real Decreto – Ley 16/1976 de 24 agosto, artículo 7, creación del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD)-

Boletín Oficial del Estado – España “BOE”, 2 de Agosto de 1989, Acuerdo complementario General de Cooperación del Convenio Básico de Cooperación Científica y Técnica entre el Reino de España y la República de Colombia.

Boletín Oficial del Estado – España “BOE” 8 julio 1998 Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Booth, David (2008) *Aid Effectiveness After Accra: How to Reform the ‘Paris Agenda’*, ODI

Brock L, “Protection through Diplomacy in Colombia” incluido en L.Minear y H.Smith (eds). “Humanitarian Diplomacy: practitioners and their craft.” (United Nations University Press, Tokio. 2007)

Buchanan, J. M. (1975) *Los límites de la libertad, entre la anarquía y el Leviatán*

Buchanan, J. M. (1979), *Política sin romanticismos. Esbozo de una teoría positiva de la elección pública y de sus implicancias normativas*, en Buchanan y otros, *El análisis económico de lo político*, I.E.E. 1984, Madrid. (pp. 11 -22, 26-38)

Buchanan, J. y Brennan, G. *Reasons of Rules*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981.

Buchanan, J. M. (1985) *The Domain of Constitutional Economics*, in the *Collected Works of James M. Buchanan*, Illinois, The Liberty Fund. 1990. pp377-395.

Buchanan, J. M. (1986) *The Constitution of Economic Policy*», en J. M. BUCHANAN *Economics. Between Predictive Theory and Moral Philosophy*, Texas University Press, Texas, Pg53 - 59

Buchanan, J.M.(1999) *Logical Formulations of Constitutional Liberty*, Vol. 1, Indianapolis, p. 372

Buchanan, J. M. (2005) *Elección pública: génesis y desarrollo de un programa de Investigación* (Center for Study of Public Choice, George Mason University), *Revista Asturiana de Economía - RAE* nº 33 2005, p.207-208 , 214

Buchelli, Juan Fernando with Gomez, Viviana (2007) ‘*Aid Coordination in Colombia: Approach, Routes and Effective Leadership: Analysis of the Consequences for*

Colombia's Aid Policy of Adherence to the Paris Declaration on Aid Effectiveness', unpublished working paper, May 2007.

Castillo, L. A (2011) Retos en Relaciones Exteriores de Colombia, Instituto de Relaciones Internacionales Bogotá P.21- 47.

Centro Información Policía Nacional de Colombia "CI" Estadísticas de lucha contra grupos armados y narcotráfico en Colombia (1990 – 2014), Editorial Colombia, 2015

Constitución Política de Colombia (1991), artículo 189 Ediciones Unitzi Bogotá, P.41

Coase, R. H. The Nature of the Firm, *Economica* 4, noviembre, 1937, pp. 386-405.

Coase, R. H. The Problem of Social Cost, *Journal of Law and Economics* 3, 1, 1960, pp. 1-44.

Coase, R. H. An Interview with Ronald Coase, *ISNIE Newsletter* 2, 1, 1999, pp. 3-8

Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE (2001), Estadísticas globales del periodo 1990 - 2000

Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE(2011), Estadísticas globales del periodo 2000 - 2010

Defensoría del pueblo, Informe, Hechos y Acciones relevantes de la Defensoría del Pueblo de Colombia (2015)

Departamento Nacional de Planeación (2010) Informe Estadístico de Colombia, Editorial de Planeación.

Departamento Nacional de Planeación (2015) Informe Estadístico de Colombia, Editorial de Planeación.

Eyben, Rosalind (2008) Power, Mutual Accountability and Responsibility in the Practice of International Aid: A Relational Approach, IDS Working Paper 305, Brighton: IDS 2008

Estrada S. Análisis del entorno macroeconómico Colombia en el marco de la apertura 2014

Ferrero y de Loma Osorio, Gabriel (2009) 'The Aid Effectiveness Agenda: Approaches, Contradictions and Windows of Opportunity', unpublished paper presented at Norface Seminar/II, 'Politics, Power and Evidence-based Knowledge in International Development Aid', Pelham House, Lewes, 4–6 March 2009

Fondo Monetario Internacional FMI, Documento: Resultados del periodo de consenso, FMI 2002

García, N. Análisis del comportamiento del sector externo colombiano 1990-2014. Editorial Legis, 2014

Gaviria. M Etapa contemporánea de la globalización capitalista. Editorial Nova 2013

G24 (2007) III Conferencia Internacional Sobre Colombia: Declaración de Bogotá – Bogotá, 30 de Noviembre 2007, ver en [www.laalianza.org.co/index.php?option=com\\_content&view=article&id=89:declaracion-de-bogota&catid=45:pblc](http://www.laalianza.org.co/index.php?option=com_content&view=article&id=89:declaracion-de-bogota&catid=45:pblc) (visto 29 Mar 2015)

(2005) ‘Declaración de Cartagena – Febrero 2 y 3 2005’, unpublished conference declaration, ver en [www.laalianza.org.co/index.php?option=com\\_content&view=article&id=88:declaracion-de-cartagena&catid=45:pblc](http://www.laalianza.org.co/index.php?option=com_content&view=article&id=88:declaracion-de-cartagena&catid=45:pblc) (visto 29 Mar 2015) —

— (2003) ‘Declaración de Londres – 10 de Julio 2003’, unpublished conference declaration, disponible en [www.laalianza.org.co/index.php?option=com\\_content&view=article&id=87:declaracion-de-la-mesa-de-donantes-en-londres&catid=45:pblc](http://www.laalianza.org.co/index.php?option=com_content&view=article&id=87:declaracion-de-la-mesa-de-donantes-en-londres&catid=45:pblc) (Visto 29 Mar 2015)

Gobierno de Colombia (2008) Preparación para el HLF – 3: El Camino Hacia Accra: Consulta Regional para América Latina y el Caribe, Santa Marta, Colombia, Junio 5–6 2008 [Preparation for Third High-Level Forum: The Route to Accra: Latin America and Caribbean Regional Consultation, Santa Marta, Colombia, 5–6 June 2008], ver en <http://siteresources.worldbank.org/ACCRAEXT/Resources/4700790-1205870632880/SantaMartaReport7-27-08Spanish.pdf> (visto 23 April 2010)

Gómez Galán, M. y J. A. Sanahuja (1999), El sistema internacional de cooperación al desarrollo, CIDEAL, Madrid.

Groves, Leslie and Hinton, Rachel (2004) (eds) Inclusive Aid: Changing Power and Relationships in International Development, London: Earthscan

Hayman, Rachel (2009) ‘From Rome to Accra via Kigali: “Aid Effectiveness“ in Rwanda’, Development Policy Review 27.5: 581–99

Hyden, Goran (2008) ‘After the Paris Declaration: Taking on the Issue of Power’, Development Policy Review 26.3: 259–74

Infolegis (2011) Corte Constitucional Sentencia T-025 de 2004 y Auto 008 de 2009, Ed.Prisma p37-45.

La Alianza (2003) La Solución Política y la Democracia son el Camino: Documento Presentado a la Reunión de Londres del 9 y 10 de Julio de 2003 por Organizaciones Colombianas de Sectores Sociales Populares, de Iniciativas de paz y de Derechos Humanos [A Political Solution and Democracy are the Way Forward: Document Presented at the London Meeting, 9–10 July 2003, by Colombian Popular Organizations, Peace Initiatives and Human Rights Organizations], ver en [www.laalianza.org.co/index.php?option=com\\_content&view=article&id=44&catid=44&Itemid=67](http://www.laalianza.org.co/index.php?option=com_content&view=article&id=44&catid=44&Itemid=67) (visto 13 Abril 2015)

Larru, J.M y González, M.( 2004), A quién benefician los créditos fad? Los efectos de la ayuda ligada sobre la economía Española, Serie Desarrollo y Cooperación, Instituto Complutense de Estudios Internacionales. Pg-26-27

Legis Jurídica internacional 2014. Editorial Legis

Martens B, “Why do Aid Agencies Exist?” (Development Policy Review – vol 23 No. 6 November 2005

Martínez A. Dinámica de la inversión extranjera en Colombia post apertura 2014 p 42  
Pardo L. 2010 Documento publicado por la Contraloría General de la Republica (2013)  
“Minería en Colombia, Fundamentos para superar el modelo extractivista”, P. 142 -149-

McGee, R y García Heredia, I; “Paris in Bogotá: Applying the Aid Effectiveness Agenda and Aid Relations in Colombia,” Development Policy Review vol.30 No: 2. March 2012

Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (2001), Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004, 2ª Edición, 2001 Secretaría de Estado de Cooperación Internacional.

Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (2005), Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008, 1ª Edición MAEC, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional.

Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (2009), Plan Director de la Cooperación Española 2009 2012, 2ª Edición MAEC, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional.

Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (2002), Plan anual de seguimiento 2002, 1ª Edición MAEC, Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica

Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (2004), Plan anual de seguimiento 2004, 2ª Edición MAEC, Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica

Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (2006), Plan anual de seguimiento 2006, 1ª Edición MAEC, Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica.

Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (2008), Plan anual de seguimiento 2008, 1ª Edición MAEC, Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica.

Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (2010), Plan anual de seguimiento 2010, 2ª Edición MAEC, Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica.

Ministerio de industria, turismo y comercio. Boletín económico No: 2940 (11-20 de junio de 2008). El FAD y la internacionalización.

Mises, V. (1949) *Human Action: A Treatise on Economics*, 1st ed. Auburn, Alabama., *Ludwig von Mises Institute*, 1999 - 3rd revised ed. Chicago, Illinois, EUA. p 346.

Montero, C. S(2011) *Colombia descriptiva*, Instituto de desarrollo social P.15-20.

North, D. C. *Structure and Change in Economic History*, New York. W.W. Norton, 1981.

North, D. C. A Transaction Cost Approach to the Historical Development of Polities and Economies, *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 145, 1989, pp. 661-668.

North, D. C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990a.

North, D. C. A Transaction Cost Theory of Politics, *Journal of Theoretical Politics* 2, 4, 1990b, pp. 355-367.

North, D. C. Institutions and Credible Commitment, *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 149, 1, 1993, pp. 11-23.

North, D. C. Response to Geddes and Keohane, Alt, J. A.; Levi, M. y Ostrom, E. *Competition and Cooperation. Conversations with Nobelists about Economics and Political Science*, Nueva York, Russell Sage Foundation, 1999a, pp. 247-252.

North, D. C. In Anticipation of the Marriage of Political and Economic Theory, Alt, J. A.; Levi, M. y Ostrom, E. *Competition and Cooperation. Conversations with Nobelists about Economics and Political Science*, Nueva York, Russell Sage Foundation, 1999b, pp. 314- 317.

North, D. C. y Weingast, B. R. “Constitutions and Commitment: the Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-Century England”, *The Journal of Economic History* 49, 4, 1989, pp. 803-832.

Organización de Naciones Unidas “ONU” (2010), Documento: “Juntos Podemos erradicar la pobreza, 2015”. Publicación de las Naciones Unidas, N.Y. P.12-20

OECD (2009) *Aid Effectiveness – A Progress Report on Implementing the Paris Declaration*, p141, ver en: [www.sourceoecd.org/development/9789264050860](http://www.sourceoecd.org/development/9789264050860) (visto 18 Nov 2014)

OECD DAC (2005/2008) *The Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action*, [www.oecd.org/document/19/0,3343,en\\_2649\\_3236398\\_43554003\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/19/0,3343,en_2649_3236398_43554003_1_1_1_1,00.html) (visto 25 Marzo 2015)

OCDE Documentos Comité Ayuda al Desarrollo: La Cooperación Internacional al Desarrollo en la última década del Milenio, CAD 2000

OCDE, Docto CAD foros de eficacia de Paris a eficacia Busan, 2011OCDE, Acta de Acuerdo de la Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (2011). Busan, República de Corea, 1 de diciembre de 2011.

OCDE, “Hacia una cooperación al desarrollo más eficaz, informe de avances 2014©

Olson, M. *Power and Prosperity*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

OPM/IDL (2008) Evaluation of the Implementation of the Paris Declaration: Thematic Study – The Applicability of the Paris Declaration in Fragile and Conflict-affected Situations, [www.dfid.gov.uk/aboutdfid/evaluation.asp](http://www.dfid.gov.uk/aboutdfid/evaluation.asp) and [www.oecd.org/dataoecd/15/1/41149294.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/15/1/41149294.pdf) (visto 23 Abril 2015)

Pardo L. 2010 Documento publicado por la Contraloría General de la Republica (2013) “Minería en Colombia, Fundamentos para superar el modelo extractivista”, P. 142 -149-

Pineda, Claudia and Schulz, Nils-Sjard (2008) The Nicaragua Challenge: Donor Harmonisation: Between Effectiveness and Democratisation – Case Study II, Working Paper 48, Madrid: FRIDE, disponible en [www.fride.org/download/WP\\_New\\_Nicaragua\\_Challenge\\_ENG\\_ene08.pdf](http://www.fride.org/download/WP_New_Nicaragua_Challenge_ENG_ene08.pdf) (visto 23 Abril 2015)

PODEC (2008) ‘La Declaración de París y su Aplicación para Colombia’ ‘The Paris Declaration and its Application in Colombia’, Cuadernos de Cooperación y Desarrollo, Año 5 No. 4, Octubre

Portafolio (2008) Para Gasto Militar, Colombia Dedicó en Promedio 4,7% de su PIB Durante 7 Años, [www.portafolio.com.co/economia/economiahoy/2008-04-15](http://www.portafolio.com.co/economia/economiahoy/2008-04-15) (visto 25 Mar 2015)

Plan Nacional de Desarrollo 2006–2010 ‘Estado Comunitario: Desarrollo para Todos’, Bogotá, Julio 24, 2007, ver en: [www.dnp.gov.co/PortalWeb/PND/PND20062010/tabid/65/Default.aspx](http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/PND/PND20062010/tabid/65/Default.aspx) (visto 13 Abril 2015)

Programa Naciones Unidas para el Desarrollo “PNUD” (1990) Desarrollo humano: informe. Oxford University Press, mayo de 1990, Primera edición en español: Te r c e r Mundo Editores, S.A mayo de 1990. P.33.

Programa Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)(1998), Documento Objetivos de Desarrollo del Milenio, 1999.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2007) La Estrategia de Cooperación Nacional en Colombia y el Proceso Londres-Cartagena. Experiencias en la Ayuda al Desarrollo en Línea con la Declaración de París [The National Aid Strategy in Colombia and the London-Cartagena Process: Experiences in Development Aid in line with the Paris Declaration.

Programa Naciones Unidas para el Desarrollo “PNUD” (2010), Informe Desarrollo Humano-Resumen, Ediciones Mundi-Prensa Madrid (España) P.1-14.

Programa Naciones Unidas para el Desarrollo “PNUD” (2015)), Documento Informe de Desarrollo Humano 2014.

Programa Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD (2015), Documento Agenda post 2015.

Programa Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD (2015), Documento Informe de Desarrollo Sostenible 2015

Przeworski, A. y Limongi, F. Political Regimes and Economic Growth, *Journal of Economic Perspectives* 7, 3, 1993, pp. 51-69.

Quiroga, M. R (2010) Colombia internacional, Ediciones aurora Santiago de Cali.P.11-48.

Rodrick, D, “When Ideas Trump Interests: Preferences Worldviews and Policy Innovations (Journal of Economic Perspectives. Vol 28 No. 1 Winter 2014

Saiegh, S. M. y Tommasi, M. The Dark Side of Federalism, *Annual Conference 2000 of the International Society for New Institutional Economics*, Tübingen, 2000.

Seguridad Social Colombia, Informe 2015 de la dinámica de la Seguridad Social en Colombia en el Nuevo Milenio.

Sen, A. *Commodities and Capabilities*, Amsterdam, North Holland 1985.

Shepsle, K. A. y Weingast, B. R. Structure Induced Equilibrium and Legislative Choice, *Public Choice* 37, 1981, pp. 503-519.

Shepsle, K. A. y Weingast, B. R. “The Institutional Foundations of Committee Power”, *American Political Science Review* 81, 1, 1987.

Schlager, E. y Ostrom, E. Property Rights Regimes and Natural Resources: A Conceptual Analysis, *Land Economics* 68, 3, 1992, pp. 249-262.

Stern N La Economía del Cambio Climático, Editorial Nueva Argentina, edición en Español 2014

Stiglitz J. La globalización y sus descontentos, Editorial Nueva Economía, 2002

Simon, H. *Models of Man*, Nueva York, John Wiley, 1957.

Simon, H. Comments on Remarks of James M Buchanan y Douglass C. North, Alt, James A., Levi, Margaret y Ostrom, Elinor, *Competition and Cooperation. Conversations with Nobelists about Economics and Political Science*, New York, Russell Sage Foundation, 1999, pp. 318-320.

Smith, H, (Eds) “Humanitarian Diplomacy: practitioners and their craft” (United Nations University Press, Tokio. 2007

Tullock, G. (1967). "The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies and Theft". *Western Economic Journal*, 5: 224-232.

Tullock, G. (1971). "The Cost of Transfers". *Kyklos*, 24: 629-643.

Tullock, G. (1993). "Rent seeking" en Buchanan, J. M. y Tullock, G., eds. (1995). *Derechos de Propiedad y Democracia*. Celeste Ediciones: P. 116, 201-217

Vásquez, M. *Infojurídica pública*, Ediciones Praxis Santiago de Cali, P.15-30

Weingast, B. R. Regulation, Reregulation and Deregulation: The Foundations of Agency-Clientele Relations, *Law and Contemporary Problems* 44, 1981, pp. 147- 177.

Weingast, B. R. The Congressional-Bureaucratic system: a Principal Agent Perspective (with applications to SEC), *Public Choice* 44, 1984, pp. 147-191.

Weingast, B. R. The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development, *Journal of Law, Economics and Organization* 11, 1, 1995, pp. 1-31.

Williamson, O. E. *The Economics Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*, Nueva York, The Free Press, 1985.

Williamson, O. E. Private and Public Bureaucracies: A Transaction Cost Economics Perspective, *Journal of Law, Economics and Organization* 15, 1, 1999, pp. 306-342.

Williamson, O. E. The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead", *Journal of Economic Literature* 38, 2000, pp. 595-613.

Wittman, D. *The Myth of Democratic Failure*, Chicago, The University of Chicago Press, 1994.

Wright-Revollo, Katie (2007) *Diverse State-Society Relations: Implications of Implementing the Paris Declaration*, Policy Briefing Paper 2, Oxford: International Ngo Training and Research Centre (INTRAC).

Zamora, V. (2006) *Historia de Organizaciones Sociales*, ediciones intermundo, Valencia. P.17- 27

**ANEXO 1:**  
**INFORMACION INTEGRADA SOBRE LAS DOS ENTREVISTAS SEMI ESTRUCTURADAS REALIZADAS:**

**1. PRIMERA ENTREVISTA SEMI ESTRUCTURADA SOBRE ASPECTOS POSITIVOS Y NEGATIVOS DE LA ADHESIÓN A LA DP:**

Sobre la participación general, se recuerda que realizaron la entrevista dos funcionarios del gobierno colombiano, uno de la cancillería y otro de la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia. Por parte de países donantes, Participaron: un funcionario de la Agencia de Cooperación de España y otro de la Cooperación Británica que han sido delegados de sus países en el proceso LCB. Estos funcionarios pidieron el anonimato.

**ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL QUE PARTICIPARON:**

Participaron en la entrevista 16 organizaciones de la sociedad civil colombianas, que han estado vinculadas al proceso LCB. Se envió mail al representante legal de cada entidad y ellos designaron a la persona para responder. Se relaciona nombre de entidades entrevistadas.

**LISTADO DE ORGANIZACIONES:**

Aculco: Asociación para la cultura y cooperación con Colombia, Promoción al Desarrollo, Corporación Región, Alternativa MINGA, Asociación para la Promoción Social, Fundación Restrepo Barco, Aesco: América España solidaridad y cooperación, Aicode: Asociación Iberoamericana para la Cooperación, Viva la Ciudadanía, Comisión Colombiana de Juristas, Red Colombia, Integrando Raíces, Asociación de Migrantes colombianos “Mira España”, Eje Integrado, Grupo Cimarron, Somos Chibchas, Foro de Víctimas.

**LA PREGUNTA QUE SE REALIZA ES:**

Con el fin de contrastar las visiones interinstitucionales sobre la incidencia que tiene para la cooperación de Colombia la implementación de los principios de la DP, se les pide que valoren los aspectos positivos y negativos de este proceso. Al igual que aporten recomendaciones para superar los aspectos negativos y potenciar los positivos.

**2. SEGUNDA ENTREVISTA SEMI ESTRUCTURADA, SOBRE ASPECTOS POSITIVOS Y NEGATIVOS DE LA IMPLEMENTACION DE LOS EJES ESTRATEGICOS DE LA COOPERACION ESPAÑOLA EN COLOMBIA:**

Como se mencionó en el Capítulo Quinto, en el IV Plan Director, la cooperación al desarrollo española en Colombia, ha consolidado como ejes prioritarios: Construcción de la Paz, Género, Crecimiento Económico para la reducción de la pobreza y Agua y Saneamiento. Con el fin de profundizar sobre los aspectos positivos y negativos que han tenido estos ámbitos, se hizo una entrevista semi estructurada con actores sociales y del gobierno relacionados con los ámbitos. La misma se realiza entre julio y agosto de 2015

Del gobierno colombiano, participó un funcionario de la Agencia Presidencial de Cooperación y otro del Ministerio de Relaciones Exteriores. Del gobierno español, un

funcionario de la Agencia de Cooperación Española y otro del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

Participación de la sociedad civil: Participaron 20 personas pertenecientes a entidades sociales, eligiendo 4 por cada ámbito: Construcción de la Paz, Género, Crecimiento Económico para la reducción de la pobreza y Agua y Saneamiento. La entrevista se envía por correo electrónico a funcionarios estatales y a representantes de la sociedad civil.

**LISTADO DE ORGANIZACIONES:**

Red Colombia, Integrando Raices, Asociación de Migrantes colombianos “Mira España”, Eje Integrado, Grupo Cimarron, Somos Chibchas, Foro De Victimas. Aculco: Asociación para la cultura y cooperación con Colombia, Promoción al Desarrollo, Corporación Región, Alternativa Minga, Asociación para la Promoción Social, Fundación Restrepo Barco, Aesco: América España solidaridad y cooperación, Aicode: Asociación Iberoamericana para la Cooperación, Viva la Ciudadanía, Comisión Colombiana de Juristas,

**LA PREGUNTA QUE SE REALIZA ES:**

La cooperación española en Colombia ha definido cuatro ámbitos estratégicos: Construcción de la Paz, Género, Crecimiento Económico para la reducción de la pobreza y Agua y Saneamiento. ¿En términos de ejecución y resultados que aspectos positivos y negativos considera se derivan de su implementación?



