

LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO DURANTE
EL SIGLO XX Y COMIENZOS DEL SIGLO XXI. UN ACERCAMIENTO AL
ESTADO COLOMBIANO

ANDRÉS FELIPE NIETO PLATA

UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
BOGOTÁ D.C. 2016

“La cooperación internacional para el desarrollo durante el siglo XX y comienzos del siglo
XXI. Un acercamiento al estado colombiano”

Proyecto de grado
Presentado como requisito para optar por el título de
Internacionalista
Facultad de Relaciones Internacionales
Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentado por:
Andrés Felipe Nieto Plata

Dirigido por:
Juan Camilo Hernández Sánchez

2016

RESUMEN

El presente trabajo de grado busca ser un aporte de tipo académico que analiza la interacción entre los agentes de la Cooperación Internacional y la Ayuda Oficial para el Desarrollo y las instituciones nacionales encargadas de integrar esta ayuda para cumplir el objetivo final. Al mismo tiempo, indagar sobre la capacidad que tienen estos Estados en hacer efectiva este tipo de ayuda en su nación y si es posible analizar si la Cooperación Internacional y la Ayuda Oficial para el Desarrollo podrían fortalecer a las instituciones nacionales de tal manera que estas logren generar el ambiente necesario para la creación de riqueza y la distribución de los ingresos; o si por el contrario, a pesar de los esfuerzos y la ayuda internacional que recibe el Estado, en el caso colombiano, se opone en algunos casos a realizar los cambios institucionales necesarios para alcanzar el tan anhelado desarrollo social, político y económico al interior del país.

Palabras Clave: Cooperación internacional, Ayuda Oficial para el Desarrollo, debilidad del Estado, política pública.

ABSTRACT

The present work of degree seeks to be a contribution of academic type, which analyses the interaction between the agents of the International Cooperation (CI) and the Official Help for the Development (AOD) and the national institutions entrusted to integrate this help to fulfil the final aim. At the same time, to investigate on the capacity that these States have in making this type of help effective in his nation and if it is possible to analyse if the International Cooperation and the Official Help for the Development might strengthen to the national institutions in such a way that these manage to generate the environment necessary for the creation of wealth and the distribution of the income; or if on the contrary, in spite of the efforts and the international help that receives the State, in the Colombian case, is opposed

in some cases to realizing the institutional necessary changes to reach such a longed social political and economic development to the interior of the country.

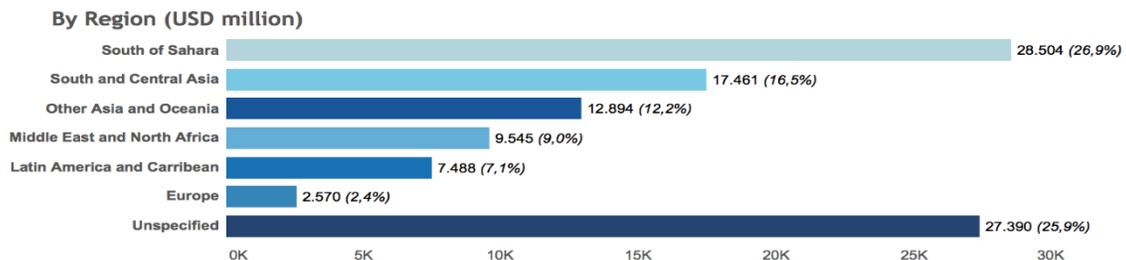
Key words: International cooperation, Official Help for the Development, weakness of the State, public politics.

INTRODUCCIÓN

La Cooperación Internacional (CI) se ha convertido en una de las herramientas más relevantes dentro del modelo de desarrollo, como forma para alcanzar el bienestar de las sociedades. Frente a la incapacidad de algunas naciones de desarrollarse por sí mismas, nace esta figura dentro del sistema internacional bajo la cual los países con un sistema económico fuerte ofrecen ayudas económicas, técnicas y políticas a los llamados países del segundo y tercer mundo para alcanzar tanto la industrialización como los beneficios sociales que ésta trae.

Bajo esta óptica se ha organizado una compleja estructura institucional de CI tanto bilateral como multilateral, en donde América Latina y el Caribe se configuran como una región que ha recibido recursos considerables de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). De acuerdo a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) la región recibió en el periodo 2012 – 2013 más de 7.400 millones de dólares (ver gráfica No.1) en ayuda tanto financiera como técnica proveniente de países desarrollados a aquellos en vías de desarrollo, la cual es una fuente de recursos de alta importancia para la región, especialmente en el alcance de sus objetivos de reducción de la pobreza y satisfacción de necesidades básicas.

Gráfica No.1. Fuente OECD¹



¹ Fuente: Stats OECD, 2015.

https://public.tableausoftware.com/views/AidAtAGlance/DACmembers?:embed=y&:display_count=no?&:showVizHome=no#1

Sin embargo, es difícil establecer el impacto y la efectividad de la ayuda y el alcance en el desarrollo, no sólo en términos económicos - como por ejemplo la industrialización, la tecnificación, el crecimiento y consolidación de mercados o la generación de empleo- sino en términos sociales, de bienestar y calidad de vida de los ciudadanos.

Diversas experiencias de programas de CI en países de América Latina y El Caribe, África y Asia han demostrado que los recursos de la AOD frecuentemente se quedan en gastos burocráticos, pero las ayudas materiales y/o económicas que llegan a las poblaciones son pocas e insuficientes. De igual manera las agencias de cooperación tanto multilateral como bilateral han detectado que, si no existen regímenes políticos democráticos y estables, los recursos son vulnerables a ser malversados por la corrupción presente en gobiernos nacionales, regionales y locales.

Además, se argumenta que los recursos provenientes de los países desarrollados han generado “dependencia” por parte de los países (o regiones) receptores que experimentan extrema pobreza y donde los sistemas de gobierno son prácticamente inexistentes, en cuyos casos se implementan programas dirigidos a atender las carencias vitales de la población pero que no atacan los problemas de fondo de estas sociedades, ni se permite una transformación estructural para solucionar los problemas que afectan a dichas áreas. Los críticos de la CI argumentan -basados en experiencia empírica- que una vez terminan los programas asistenciales, las poblaciones quedan en una situación de vulnerabilidad similar a la que se encontraban antes de la intervención.

De igual manera la CI sigue siendo una fuente de recursos hasta ahora irremplazable para los Estados débiles que han caído en crisis profundas, como por ejemplo Haití en El Caribe o El Congo en África y/o para los Países de Renta Baja o Media, quienes pueden presentar desempeños económicos relativamente positivos, la generación de riqueza es inequitativa y necesitan de programas de ayuda humanitaria, de desarrollo y de atención a necesidades básicas a poblaciones vulnerables, los cuales no son financiados a través del gasto público.

Esta es, precisamente, la situación en la cual se encuentra Colombia, un país que en los últimos años se ha ganado el título de “economía emergente” gracias al buen desempeño económico desde su recuperación de la crisis económica de 1999, pero que no ha logrado traducir esta riqueza en prosperidad social ni en distribución equitativa, y que, por el contrario, se ha convertido en uno de los países con mayor desigualdad en la región y el mundo.

1. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XX Y COMIENZOS DEL XXI EN AMERICA LATINA

Frecuentemente las agencias y organismos multilaterales de desarrollo se reconocen como una herramienta de altruismo y ayuda humanitaria desinteresada y realizada por motivos morales universales, en el cual las naciones industrializadas hacen un esfuerzo para las demás alcancen un nivel de desarrollo que les permita un buen nivel de vida. Este discurso del desarrollo tiene su origen en las relaciones de los imperios coloniales modernos, especialmente el inglés y francés, con los diferentes tipos de gobierno y control sobre sus colonias en el periodo de entreguerras a principios del siglo XX.

Los imperios coloniales mantuvieron el control sobre diferentes territorios en Asia, África y El Caribe, entre otras regiones, a través de una cuidadosa y estratégica relación con las élites políticas nativas, quienes se encargaban de administrar los territorios a favor de los intereses de los imperios, los cuales incluían la extracción de materias primas, mercados para sus manufacturas y población que pudiera ser incorporada al ejercito del imperio en tiempos de guerra. Pero, una vez finaliza la segunda guerra mundial y el esquema colonial se torna insostenible debido a las sustanciales pérdidas tanto de los imperios coloniales derrotados

(Alemania y Japón principalmente) como de los aliados victoriosos (Inglaterra y Francia), se inicia una serie de procesos de independencia de los antiguos territorios coloniales.²

Durante el periodo de decadencia de los imperios y de reestructuración del escenario internacional donde surgen los Estados modernos la dominación directa dejó de ser una opción de dominio extraterritorial. De igual manera, las ideas de la superioridad racial europea que justificaban la dominación del hombre blanco a los demás grupos raciales a través de las ideas del darwinismo social perdieron validez en la medida en que estas se convirtieron en las ideas del nazismo. Es por esta razón que los centros imperiales tuvieron que replantear la manera en que administraban y dominaban a sus colonias tanto en los aspectos políticos y económicos como en la vida social y cotidiana. Es de esta manera que surge el discurso del desarrollo, el cual explican BURBANK y COOPER de la siguiente manera:

El “desarrollo” se convirtió en la nueva palabra clave. Ambos gobiernos [Inglaterra y Francia] renunciaron a la vieja doctrina colonial de que cada colonia debía pagar lo suyo y propusieron gastar las libras y los francos de la metrópoli en comunicaciones, transporte, vivienda, escuelas e instalaciones sanitarias, así como en planes industriales y agrícolas. El objetivo era elevar el nivel de vida de los pueblos colonizados, aliviar las condiciones de los asalariados y montar el escenario para introducir mejoras a largo plazo de la productividad. El desarrollo prometía hacer más ricos a los imperios y al mismo tiempo incrementar su legitimidad política³.

Una vez finaliza la segunda guerra mundial y el mundo entra en un contexto en que las dos potencias victoriosas -Estados Unidos y la Unión Soviética- están configurando, junto al bloque de los demás aliados, el nuevo orden del sistema internacional. En este sentido, y en el marco de la creación de la Organización de Naciones Unidas, se decide que la causa de la pobreza, el hambre y la falta de recursos de los países se deben a que estos no experimentaron el proceso de industrialización.

² Ver: BURBANK, Jane y COOPER Frederick. *Imperios. Una nueva visión de la historia universal*. Ed. Crítica. 2011.

³ BURBANK, Jane y COOPER Frederick. *Ibid.* Pág. 566 - 567.

Es por esta razón que se llega a la prematura conclusión de que los países no industrializados deben *desarrollar* sus economías siguiendo el mismo camino de *modernización* de aquellos ya industrializados. Bajo esta premisa, economistas como RODAN, NURSKE, y LEIBENSTEIN generaron conceptos teóricos cuyo objetivo principal era generar crecimiento en el PIB ya que consideraban a las economías menos desarrolladas *como un proceso discontinuo que requerían una larga y discreta inyección de inversión*⁴.

En este momento, el concepto de *desarrollo* está ligado directamente con el *crecimiento económico*, ya que se da por sentado que la pobreza es sólo una consecuencia de una economía no industrializada ni integrada al comercio internacional. Para lograr este objetivo, se determina que es necesario generar flujos de capital a través de la inversión hacia estas economías emergentes con el objetivo de incentivar tanto el crédito como la inversión. Tal como lo afirma THORBECKE:

*La industrialización era concebida como el motor del crecimiento que jalonaría el resto de la economía. Al sector industrial se le asignó el rol de dinamizador, en contraste con el del sector de la agricultura, el cual era típicamente considerado como un sector pasivo y discriminado. Más específicamente, se creía que la industria, como sector líder, crearía alternativas de empleo a la población rural, provocaría una mayor demanda de alimentos y materias primas y proveería manufacturas al sector de la agricultura. El sector industrial era considerado de alta productividad en la inversión –en contraste con la agricultura- y, en consecuencia, las inversiones se dirigieron a actividades industriales y proyectos sociales. En gran medida las necesidades de capital para aumentar el desarrollo industrial fueron extraídas del sector tradicional de la agricultura*⁵.

Con el objetivo de controlar las necesidades de capital de inversión necesaria para fomentar la industrialización se crean dos instituciones en el marco del acuerdo de Bretton Woods: el Fondo Monetario Internacional (FMI), encargado de proveer capital a los países con déficit en la balanza de pagos, y el Banco Mundial (BM), que proporciona *los fondos necesarios*

⁴ THORBECKE, Erick. *The evolution of the Development Doctrine, 1950 -2005*. En: *Advancing Development, Core Themes in Global Economics*. Nueva York: Ed. Palgrave Macmillan. 2007. Pág. 5.

⁵ THORBECKE, Erick. *Ibid.* Pág 7.

*para complementar la inversión pública y privada y promover los procesos de industrialización y desarrollo en los países más necesitados*⁶.

Estas dos organizaciones serían las encargadas de proveer el capital necesario a los países para aumentar la inversión y el crédito para crear infraestructura e industrias. Simultáneamente, con la participación de una comisión liderada por el ex Director del Banco Central de Argentina, Raúl Prebisch, en el consejo de las Naciones Unidas, se creó la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la cual fue la encargada de generar un modelo de desarrollo a través de un proceso de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), el cual ponía en el centro al Estado como actor principal y con gran capacidad de intervención dentro de la economía.

Bajo este modelo implementado en prácticamente todos los países de América Latina se avanzó gradualmente en la creación de industrias que, consecuentemente, transformaron de manera vertiginosa las sociedades rurales en urbanas. Sin embargo, los beneficios de este modelo fueron concentrados por las élites políticas, industriales y agroindustriales, quienes fueron los principales receptores de los flujos de dinero que corrían por cuenta de las ayudas económicas del FMI y el Banco Mundial. Al mismo tiempo, se aplicó la teoría del *spill over*, es decir, el estímulo al crecimiento económico a través de la inyección de capital a los grupos económicos que controlan el capital y la industria, lo cual provocaría un “goteo” que lentamente distribuiría el capital y se repartiría en toda la sociedad hasta llegar a las clases más bajas.

Pero los efectos de esta teoría no se cumplieron, ya que las élites concentraron el capital, en parte gracias a que las políticas de sustitución de importaciones (que contemplaban la restricción de licencias, altas tarifas proteccionistas y múltiples tasas de cambio a través de

⁶ TASSARA, Carlo. *Relaciones internacionales y cooperación al desarrollo: políticas, actores y paradigmas*. En “Debates sobre cooperación internacional para el desarrollo. Pág. 19.

medidas fiscales) generaron un sector industrial altamente ineficiente, a lo cual se sumó una baja producción de empleo que no logró absorber la mano de obra campesina que migraba a las ciudades.

La urbanización acelerada y la modernización de las sociedades se dieron en un contexto de alta desigualdad. Al mismo tiempo las industrias no captaron toda la mano de obra proveniente del campo, lo cual generó un aumento en el desempleo urbano, que además redundó en el crecimiento desorganizado y el aumento de la informalidad y la sobrevivencia a través del comercio de bajo valor agregado en las ciudades capitales que tiene por característica general la concentración geográfica de grandes cinturones de pobreza.

Los flujos de crédito a través del FMI y el BM hacia América Latina y el Caribe durante las décadas de los sesentas y setentas provocó el endeudamiento de los países para financiar su desarrollo. Estos créditos se dieron bajo un modelo paternalista en que los países donantes y las organizaciones internacionales condicionaban los préstamos a la adopción de políticas económicas restrictivas, especialmente en materia de gasto público, lo cual afectó directamente la inversión social. Al mismo tiempo los países industrializados eran quienes proveían a través de sus empresas multinacionales los servicios y las ventas de bienes y tecnología para la modernización de la infraestructura, un esquema de funcionamiento con un alto riesgo moral, ya que quienes realizaban los préstamos tenían intereses sobre las decisiones económicas de los países receptores.

A pesar del crecimiento sostenido de la región durante las décadas de los sesentas y setentas, *“no se habían creado nuevos empleos suficientes para toda la fuerza laboral disponible y la vida media seguía siendo bastante corta. Además, se manifestaron nuevos problemas que mermaban el desarrollo en los países más pobres: la aceleración del crecimiento demográfico, el aumento del desempleo, la ampliación de los desequilibrios comerciales a*

*nivel internacional, este último hizo incrementar la necesidad de financiamientos externos, y por ende, el monto de la deuda pública de los países del Sur.*⁷

Por otra parte, en lo que respecta al escenario internacional bipolar, las ayudas provenientes de los países desarrollados estuvieron sujetas a las estrategias de política internacional de las potencias en el contexto de enfrentamiento entre Estados Unidos y la Unión Soviética durante la guerra fría. Es decir, que los recursos que en un principio buscaban financiar el desarrollo terminaron siendo usados para sostener gobiernos dictatoriales o con profundas crisis de legitimidad a través de la compra de armas o la realización de obras faraónicas sin utilidad social o económica.

Esta dinámica de cooperación finalizó a principios de la década de los setenta con la caída del acuerdo de Bretton Woods, donde Estados Unidos declaró la no convertibilidad entre el dólar y el oro lo cual desestabilizó el esquema de comercio internacional. Esto, sumado a la crisis del petróleo que sucedió en esta década, desató finalmente la crisis de la deuda pública de América Latina.

La crisis social vivida en las décadas de los sesentas y setentas en las regiones en vía de desarrollo configurada por los altos niveles de desempleo, la inequidad en el ingreso, el mantenimiento de un creciente número de personas en estado de pobreza, la migración rural – urbana y el crecimiento del servicio de la deuda, llevaron a que se reconsiderara el crecimiento económico como objetivo exclusivo del desarrollo, y poco a poco se fueron incluyendo ideas dirigidas a *la generación de nuevas oportunidades productivas [...] como un medio para mejorar el bienestar de los más pobres*⁸, así como el registro de nuevos elementos como el empleo y la cobertura de necesidades mínimas como indicadores de medición de la pobreza.

⁷ TASSARA, Carlo. Ibid. Pág. 34.

⁸ THORBECKE Op. Cit., Pág. 11

El modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) fue en últimas la génesis de la industria en varios países de América Latina; sin embargo, la discriminación a las exportaciones y al sector agrícola llevaron a que en el largo plazo sus resultados fueran negativos hasta el punto en que la década del setenta finalizaría con una crisis del modelo desarrollista. Esto llevó a que los principales acreedores, el FMI y el BM, exigieran a los países del sur una serie de Programas de Ajuste Estructural de corte neoliberal para asegurar el pago de la deuda, razón por la cual este periodo es conocido como la “década perdida” para América Latina.

Debido a la volatilidad del crecimiento económico y los precarios resultados en materia de reducción de la pobreza e indicadores de calidad de vida, se empezaron a incluir variables como la educación y el capital humano dentro de los modelos de desarrollo. La *escuela de desarrollo endógeno*⁹ identificó el bajo nivel de capital humano como un obstáculo de aquellas economías que atraviesan por procesos de industrialización. De esta manera, se empezó a prestar atención no solamente a los factores técnicos exógenos, sino a factores endógenos como la educación, la participación política, la locación de recursos para la investigación y el desarrollo y la difusión del conocimiento a través de externalidades positivas y *goteos (spillovers)* ya no sólo verticales sino también transversales dentro del sector de la industria.

Pero los avances sociales en cuanto a la concepción teórica del desarrollo fueron eclipsados en la práctica sobre la política económica y fiscal. Tanto el BM como el FMI junto a los países industrializados impulsaron una serie de medidas de corte neoliberal que finalmente se consolidarían con la firma del Consenso de Washington en 1989, el cual estaba compuesto por los siguientes diez puntos para buscar la estabilidad macroeconómica, todos marcados por la reducción de la intervención del Estado en la economía; Disciplina fiscal rigurosa; reordenamiento de las prioridades del gasto público, reforma fiscal; liberalización de los tipos

⁹ LUCAS, R.E. *On the Mechanics of Economic Development*. Journal of Monetary Economics. 1988. 22, 1: 3-42.

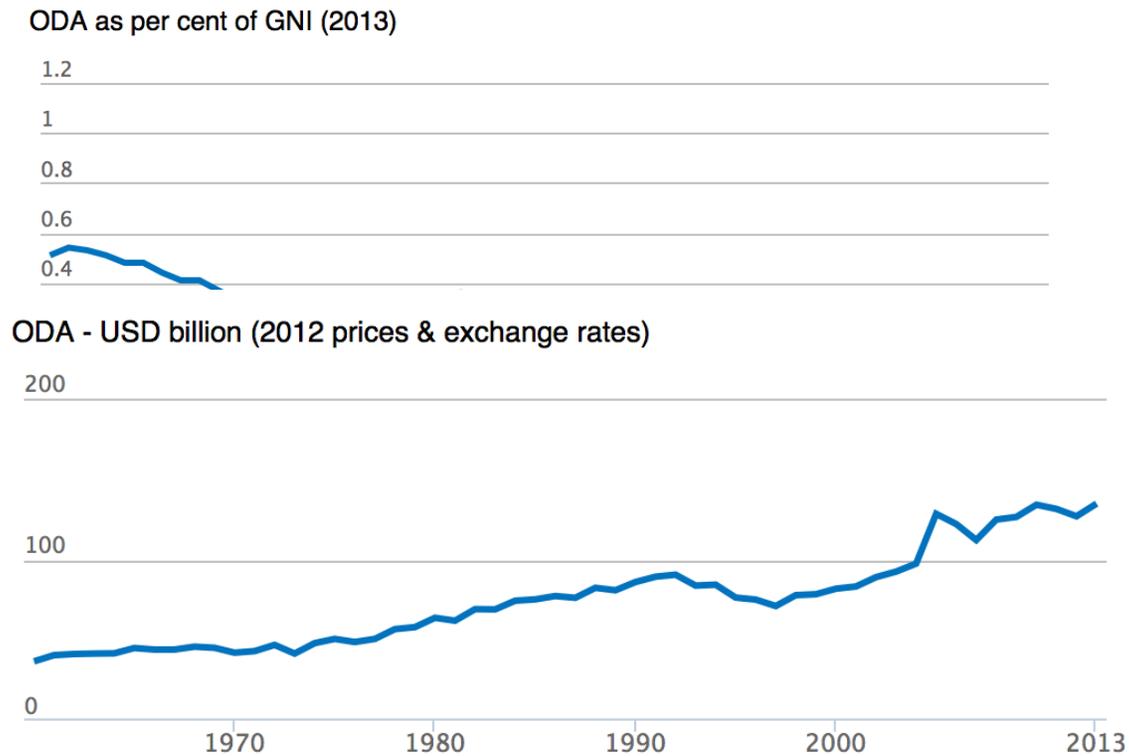
de interés; tipo de cambio competitivo; liberalización del comercio internacional y de las inversiones extranjeras; privatización; desregulación; y fortalecimiento de la defensa de los derechos de propiedad.

Este reordenamiento de corte neoliberal a nivel político y económico, que estuvo liderado por Estados Unidos –bajo el gobierno de Ronald Reagan- e Inglaterra -bajo Margaret Thatcher- tuvo implicaciones a nivel mundial en cuanto al reordenamiento y funcionalidad del Estado. Particularmente en América Latina y el Caribe, en el marco del Consenso de Washington y su aplicación durante la década de los noventa, la Ayuda Internacional se percibió como una intervención innecesaria del Estado y de organizaciones de la sociedad civil que en últimas entorpecían la generación de las soluciones de libre mercado, las cuales son las que finalmente deben resolver los problemas de la pobreza.

A pesar de que la AOD tuvo un ligero aumento en términos absolutos, se redujo en relación al porcentaje del PIB de los países donantes (**ver gráficas No.2 y No.3**). Así mismo la atención recibida al desarrollo disminuyó debido a dos factores: con la caída de la Unión Soviética América Latina y El Caribe perdieron protagonismo dentro del mapa geoestratégico para Estados Unidos, el principal donante en temas de desarrollo para el hemisferio;¹⁰ y en segundo lugar, la caída del bloque soviético desencadenó consecuentemente una serie de enfrentamientos intranacionales, principalmente en Europa oriental y África, que provocaron varias emergencias humanitarias que requirieron la atención de las Agencias de Cooperación de los países donantes y del Sistema de Naciones Unidas, lo que provocó la desatención al problema del desarrollo en América Latina y El Caribe y a dirigir en gran parte la AOD a temas de atención urgente como las situaciones de pobreza extrema y crisis humanitarias desatadas por catástrofes naturales, conflictos y guerras civiles.

¹⁰ ULLMAN, Richard H. (1996) *Los Estados Unidos, América Latina y el mundo después de la Guerra Fría*. En: Lowenthal, A. & G. Treverton (Comps.), "América Latina en un mundo nuevo". México: Fondo de Cultura Económica, Pág. 27.

Gráfica 2. Fuente OECD¹¹



Gráfica 3¹²

2. LAS INSTITUCIONES DE LOS PAÍSES EN VÍA DE DESARROLLO -CASO AMERICA LATINA Y COLOMBIA- Y SU RELACIÓN CON LA AYUDA OFICIAL PARA EL DESARROLLO

Los países del primer mundo han destinado una cantidad significativa tanto de capitales como de esfuerzos a los países en vía de desarrollo, y a pesar de los avances económicos, la transformación tecnológica y la integración a los mercados internacionales, el mapa tanto del subdesarrollo como de la pobreza permanece igual al de hace 150 años (las únicas

¹¹ Fuente: Stats OECD, 2015. <http://www.compareyourcountry.org/oda?cr=20001&cr1=oeed&lg=en&page=1>

¹² Fuente: Stats OECD, 2015. <http://www.compareyourcountry.org/oda?cr=20001&cr1=oeed&lg=en&page=1>

excepciones son China, Singapur y Taiwán). Como lo demuestran en el contexto americano Daron ACEMOGLU y James ROBINSON:

Si se elabora una lista de los países del continente americano, del más rico al más pobre, se ve que los que aparecen en primer lugar son Estados Unidos y Canadá. A continuación, Chile, Argentina, Brasil, México, Uruguay, y quizá también Venezuela, en función del precio del petróleo. Luego aparecen Colombia, República Dominicana, Ecuador y Perú. Al final de la lista, otro grupo más pobre, que incluye a Bolivia, Guatemala y Paraguay. Si retrocedemos cincuenta años, veremos que la clasificación es idéntica. Cien años: lo mismo. Ciento cincuenta años, lo mismo otra vez.¹³

Teniendo en cuenta a los autores Daron ACEMOGLU y James ROBINSON, se podría establecer la siguiente pregunta ¿Por qué razón los países recibidores de ayuda (Colombia entre estos) no pueden superar la pobreza ni encaminarse en la vía del desarrollo a pesar de los flujos de capital y de ayuda material que han recibido durante más de medio siglo?

La pregunta anteriormente planteada se puede responder con la siguiente hipótesis:

“Los Estados que reciben recursos de la Comunidad Internacional y de la Ayuda Oficial para el Desarrollo, por lo general, no han logrado superar la pobreza ni el subdesarrollo debido a que sus instituciones son débiles y permeables a los intereses particulares, y no responden a los intereses de la mayoría de la población. Así mismo, están capturadas por grupos específicos o “élites” que no permiten que se altere el status quo, y como consecuencia no es posible realizar los cambios necesarios en la matriz social, política y económica para transformar las naciones de subdesarrolladas a desarrolladas.”

De acuerdo a esta hipótesis -que está basada en el enfoque *institucionalista* sobre el cual se sustenta este trabajo de grado y está plasmada en la justificación del mismo- la explicación teórica por la cual las naciones han permanecido en el subdesarrollo desde la tercera

¹³ ACEMOGLU, Daron y ROBINSON, James. *Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Ed. Deusto. Barcelona. 2012. Pág. 64.

revolución industrial hasta nuestros tiempos, se debe al carácter y desempeño de sus instituciones. En contraste, existen otras naciones que también desde la revolución industrial lograron que sus instituciones realizaran los cambios necesarios para generar no solamente un crecimiento económico sostenido sino que además este crecimiento económico se refleje en la distribución de la riqueza producida y en la generación (si no equitativa y total, por lo menos básica) de bienes y servicios para generar una prosperidad para la gran mayoría de su población.

Esta explicación teórica tiene que ver con las instituciones que se forman en las sociedades, y que además le van dando forma a las mismas. Según ACEMOGLU y ROBINSON, aquellas naciones que alcanzaron la industrialización y el desarrollo, como Estados Unidos, los países de Europa Occidental, Australia, Nueva Zelanda y algunos pocos países asiáticos como Singapur, Japón y Corea del Sur, conforman hoy este primer mundo gracias a que en algún momento de su historia particular fue necesario que se construyeran instituciones que protegieran la propiedad privada, el libre mercado, la libertad de empresa y la igualdad. Es decir, que son las instituciones, no otros factores como las características de los individuos, la ubicación geográfica de un país o incluso los recursos naturales de los cuales dispone, las que permiten que en una sociedad se generen los incentivos necesarios para que las personas se interesen en emprender tareas productivas que les permitan su desarrollo y satisfacción tanto económico como personal.

En oposición a las instituciones incluyentes se encuentran las instituciones *extractivas* (o excluyentes), ya que son *diseñadas para extraer la riqueza de un subgrupo de la sociedad para beneficiar a otro subgrupo.*¹⁴ Basado en la comparación entre la formación del aparato institucional de México y el de Estados Unidos, ACEMOGLU y ROBINSON argumentan y

¹⁴ ACEMOGLU, Daron y ROBINSON, James. *Íbid.* Pág. 129

demuestran que la suerte tanto económica como política y social de cada país depende de sus instituciones, y estas dependen así mismo de las fuerzas sociales que les dan forma. (Ver)¹⁵.

En síntesis, para entender por qué América Latina -en general- y Colombia -en particular- pertenecen al grupo de países *en vía de desarrollo*, es necesario analizar cómo funcionan sus instituciones, y cuál es la relación de estas instituciones con el Estado, porque de acuerdo a la hipótesis de ACEMOGLU y ROBINSON, *así como las instituciones influyen el comportamiento y los incentivos en la vida real, así mismo ellas forjan el éxito o el fracaso de las naciones*¹⁶.

Según la teoría económica del Estado, la razón fundamental de ser de un Estado tiene que ver con la necesidad de que tanto los individuos como las firmas y los agentes económicos privados en general necesitan de un ente regulador que garantice la propiedad privada en un contexto de justicia. Por esta razón, el Estado requiere de instituciones como las fuerzas militares y policivas, quienes deben garantizar –en los términos de Max WEBER- el *monopolio legítimo de la violencia* y, consecuentemente, el orden público y social en un territorio delimitado y protegido por sus fronteras. De igual manera, para que este monopolio de la violencia no sea capturado para beneficios personales, es necesario que existan instituciones legales y jurídicas que garanticen la propiedad privada a través de la práctica de la justicia y así garanticen la legitimidad de los contratos que se acuerdan entre ciudadanos privados.

Al mismo tiempo O'DONELL –y siguiendo la idea del Estado de WEBER-, establece que en el Estado existe en tres dimensiones. La primera dimensión, radica en que **el Estado es un conjunto de burocracias** por las cuales el Estado actúa frente a la sociedad. La segunda dimensión, se relaciona con **el Estado como sistema legal**, bajo el cual se forma un

¹⁵ ACEMOGLU y ROBINSON. *Ibíd.* Pág. 60.

¹⁶ ACEMOGLU y ROBINSON. *Ibíd.* Pág. 126.

entramado de leyes que regula el comportamiento de los individuos y las relaciones sociales. Finalmente, **el Estado existe como un foco de identidad colectiva**, es decir, como un conjunto de características únicas que unifican a los habitantes de un territorio y sus costumbres y modos de actuar que los diferencian de los demás.¹⁷

La existencia del Estado se justifica en la medida en que se entienda que el grupo que asume su autoridad y asimila su poder como ente regulador está en una mejor situación que si el Estado no existiera. Es decir, existe una idea tácita de que el poder y las acciones del Estado van a generar un beneficio generalizado para el grupo. De acuerdo a KALMANOVITZ, *las instituciones –el monopolio de la fuerza del Estado, los sistemas de justicia y de valores– deben garantizar los derechos de propiedad de los productores e impedir que sus excedentes o recursos sean capturados por otros agentes, por medio de acciones de sanción social o medidas de fuerza*¹⁸.

Sin embargo, el proceso de la formación del Estado moderno en América Latina no sucedió a través de revoluciones burguesas, sino de revoluciones criollas que buscaban derrocar el poder del monarca sin modificar la estructura social ni los privilegios de las élites, y mucho menos fomentar las libertades y los derechos civiles a las mayorías compuestas por mulatos, negros e indígenas. El gran problema de los Estados débiles radica en que sus acciones de gobierno y el ejercicio de su poder y control están enfocados en el beneficio de algunas minorías por encima de la afectación de la mayoría.

Mientras el Estado europeo es descrito como un poderoso Leviatán capaz de constreñir todas las facetas de la vida social y determinar aquello que es permitido y aquello que no, a partir del control monopólico de la violencia y de la provisión de justicia, el Estado latinoamericano

¹⁷ Ver: O'DONNELL, Guillermo, OSZLAK, OSCAR, (2004), "Acerca del Estado en América Latina Contemporánea: diez tesis para discusión", en: DRALC-PNUD

¹⁸ KALMANOVITZ, Salomón. *Las instituciones colombianas en el Siglo XX*. Borradores de Economía del Banco de la República. Pág. 3. Consultado en línea en <http://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra131.pdf>

se describe como un Leviatán débil que no ha logrado cumplir con los objetivos de su creación.

Los institucionalistas y neoinstitucionalistas coinciden en que las sociedades que (por una u otra razón de su propia historia) han logrado que sus instituciones garanticen el orden público a través del monopolio legítimo de la violencia y la justicia, son las sociedades que fomentaron el desarrollo de la tecnología, la investigación y los mercados que desembocaron en las revoluciones industriales. Naciones como Inglaterra, Francia, Estados Unidos, Holanda y aquellas ubicadas en el Norte de Europa y que hacen parte del primer mundo coinciden en la importancia de mantener el carácter inclusivo de sus instituciones, pues son conscientes de que su surgimiento como potencias internacionales está relacionada con los balances de poder que se dieron en los momentos en los que las diferentes revoluciones quitaron el poder extremo que ostentaba la monarquía gracias a la representación política de la burguesía a través de la formación de parlamentos de control político de las decisiones tomadas por los órganos ejecutivos.

Si usamos la perspectiva teórica del institucionalismo para revisar someramente los sucesos históricos que llevaron a la formación de los Estados que hoy en día conforman a América Latina, podemos ver que la región fue dominada y anexada al imperio español a través de la institucionalización del saqueo y la explotación tanto de los recursos naturales como de la esclavización de los pueblos indígenas que la habitaban.

La forma de colonización del imperio español, el cual se basó en las *encomiendas*, es decir, en la asignación de riquezas, territorios y esclavos a los exploradores que conquistaran tierras nuevas en nombre del reino de España, llevaron a que en los diferentes procesos de revolución en los posteriores Estados latinoamericanos se mantuviera la legitimidad de estas instituciones, ya no controladas por el rey de España, sino por las élites criollas, quienes han formado clases sociales dominantes y que tradicionalmente se han mantenido en el poder. Por esta razón, la generación de la riqueza se mantuvo a través de la explotación tanto de la

tierra como de los pueblos indígenas, los esclavos negros traídos de África y, en general, todos los mestizos que no hicieran parte de esta élite.

En Colombia, las élites criollas capturaron las instituciones estatales con el objetivo de proteger sus monopolios y negocios extractivos, los cuales se han basado en su mayor parte en diferentes rentas sobre la propiedad de la tierra y el latifundio. KALMANOVITZ describe el problema de la siguiente manera:

En América Latina y en Colombia no se dieron revoluciones democráticas y este es un elemento clave de por qué el Estado no ha sido un instrumento de desarrollo capitalista permanente. Frecuentemente sectores privilegiados han considerado al Estado como de su propiedad particular. En ciertas fases ese Estado ha pretendido reemplazar este desarrollo social mediante el corporativismo – gremios de la producción, grupos financieros y sindicatos de trabajadores - y el capitalismo de Estado con resultados positivos durante un tiempo, para después generar condiciones en las que políticos y sindicatos de trabajadores públicos capturan las rentas públicas para ellos y el desarrollo es ahogado por espirales inflacionarias e inestabilidad macroeconómica. El Congreso no ha sido una institución importante y poderosa que refleje los intereses de la estabilidad y el desarrollo económico de largo plazo, sino parcialmente y más expresa los intereses regionales y de clientelas limitadas con quienes los políticos intercambian servicios públicos, becas de estudio y puestos en la burocracia por votos. Los votos frecuentemente se compran y adquieren a un precio de mercado. Por eso mismo la burocracia no puede ser independiente de múltiples pequeños intereses y no existe ni carrera pública ni diplomática, basadas en el mérito y la vocación, sino funcionarios de muy poca preparación, de libre nombramiento y remoción que eventualmente se sindicalizan para evitar su despido¹⁹.

Sin duda, analizar la caracterización de las instituciones del Estado en vía de desarrollo nos permite comprender por qué razón estos países han encontrado tantos escollos para desarrollarse, aún en contextos de crecimiento económico sostenido. En este sentido, es posible afirmar que las ayudas que provienen de los países cooperantes y las organizaciones multilaterales son simplemente una fuente más de recursos susceptible a ser capturada por los grupos en el poder e integrada a la manipulación política de los ciudadanos que se

¹⁹ KALMANOVITZ, Salomón. *Ibíd.* Pág. 5.

encuentran en su espacio de influencia, al entramado de clientelismos y cacicazgos de la contratación estatal, y a la burocracia local, regional o nacional.

Incluso la AOD y la condicionalidad de la ayuda puede llegar a ser una amenaza para aquellos grupos en el poder, ya que esto puede llegar a convertirse en aquello que Joseph SCHUMPETER denominó *destrucción creativa*, es decir, la inevitable destrucción de unas estructuras establecidas que son generadoras de renta para unos grupos determinados, y que deben desaparecer para que otras personas puedan entrar a participar en nuevos espacios de emprendimiento, moldeando de esta manera una nueva estructura como nación que limitaría el manejo de la misma, por parte de los poderes de vieja data establecidos.

2.1 Instituciones incluyentes, excluyentes y la debilidad del Estado colombiano durante su historia

De acuerdo a la lógica argumentativa del institucionalismo, la razón por la cual el Estado colombiano no ha logrado aprovechar al máximo los recursos provenientes de la Ayuda Oficial al Desarrollo se debe precisamente a que la mayoría de sus instituciones no son *incluyentes* sino *extractivas*, es decir, instituciones que responden a los intereses de grupos específicos de la sociedad, especialmente de las élites, lo cual es una razón fundamental del mal funcionamiento de una nación:

Las naciones fallan cuando tienen instituciones económicas extractivas, apoyadas por instituciones políticas extractivas que impiden e incluso bloquean el crecimiento económico. Esto quiere decir que las decisiones que toman las instituciones –es decir, la política de las instituciones- son clave para comprender las razones por las cuales fallan las naciones.²⁰

Lo anterior llama la atención sobre la importancia de analizar no solamente las dinámicas económicas de los países en vía de desarrollo, sino también el funcionamiento de los sistemas

²⁰ ACEMOGLU y ROBINSON. *Ibíd.* Pág. 228.

políticos y de las luchas internas por el poder, ya que *mientras las instituciones económicas son críticas para determinar si un país es pobre o próspero, es la política y las instituciones políticas las que determinan qué instituciones económicas tiene un país*²¹. En este orden de ideas, es fundamental indagar por el sistema político de Colombia y si sus instituciones tienden a ser más *extractivas* que *incluyentes*, y de ser así, comprender las razones por las cuales sucede esto, ya que existe suficiente evidencia empírica que permite afirmar que esta situación no sucede por casualidad, sino que hay tensiones y luchas de poder internas que llevan a que el Estado se comporte de esta manera.

Dentro de las múltiples facetas de la debilidad del Estado colombiano, una que resalta por su evidencia es la debilidad institucional, es decir, la incapacidad de las instituciones que lo componen de cumplir con sus objetivos constitucionales, y así proveer la seguridad y los servicios necesarios para que la sociedad se desenvuelva en un ambiente seguro y que permita el progreso. Sin embargo, es mucho menos evidente esclarecer las causas y razones de esta debilidad institucional y del mal funcionamiento artificial que, como se ha evidenciado desde la introducción de este trabajo, favorece a las élites y los sectores dominantes de la sociedad que, ya sea por poder tradicional o por situaciones coyunturales determinadas en las que emergen, han cooptado una buena parte del poder sobre el Estado a su favor y en contra de las mayorías, bajo la lógica de un juego de suma cero.

Para analizar el caso de Colombia es necesario rescatar su historia poscolonial desde el siglo XIX y analizar las dinámicas que desembocaron en la construcción del Estado colombiano, pues es claro que el objetivo final de las múltiples revoluciones y campañas de independencia que promovieron las élites criollas no era solamente liberarse del colonialismo español, sino también de apropiarse de las rentas e instalarse en el poder en tierras americanas.

²¹ ACEMOGLU y ROBINSON. Ídid. Pág. 129.

A pesar de que la independencia se realizó bajo las banderas de los derechos humanos y la imposición de un Estado moderno basado en los principios de igualdad y fraternidad propios de las ideas de vanguardia que surgían en Europa, es necesario recordar que la revolución de independencia no trajo consigo la libertad de los esclavos ni la inclusión social o política de las clases oprimidas, como por ejemplo las mujeres, los mestizos, los negros y los indígenas.

Las élites criollas, una vez derrocado el poder del rey sobre las colonias, se mantuvieron reticentes a adoptar las ideas de la ilustración que promovían la libertad de cultos, la libertad de empresa y la educación secular. En su lugar, la iglesia católica mantuvo su poder dentro de la matriz sociopolítica, controlando puntos neurálgicos de la sociedad como por ejemplo la educación, la banca e incluso la propiedad de grandes porciones de tierra que se mantuvieron libres de impuestos. De esta manera, el proceso de formación de la *nación*, entendida ésta como los elementos identitarios necesarios para cohesionar a un grupo de personas y vincularlas a un gobierno y a un tipo de dominación, se realizó bajo la prevalencia de los principios del colonialismo.

De esta manera, la identidad nacional forjada y promovida por las élites siempre rescató la herencia europea en todas sus dimensiones, tanto en la religión, como en el idioma, las costumbres, la educación, el tipo de gobierno, la urbanización y el desarrollo territorial y, en general, todos los aspectos de la vida tenían como parámetro las costumbres europeas. Por esta razón, el mestizaje se convirtió en el elemento unificador de la nación colombiana, un elemento que, más que unificar, alienó y segregó a todo aquél que no se identificara con él.

En cuanto a la formación del Estado, la influencia de las élites criollas forjó instituciones que, a pesar de que en teoría defendían las ideas libertarias y republicanas, en realidad protegieron los intereses de estas élites políticas y forjaron el país en torno a la generación y protección de actividades extractivas y monopolios, que excluían a los indígenas y negros.

Las ideas de la ilustración, de una educación y una administración pública laica y descentralizada, del fomento de los mercados libres y la libre competencia, el desmonte de los monopolios y el cobro de impuestos sobre la tierra que trataron de imponer los llamados *liberales radicales* bajo la constitución de 1863 no sobrevivieron a las fuertes herencias coloniales, y se exacerbaron aún más bajo la constitución de 1886 y la *regeneración de* Rafael Núñez. Este orden estatal construyó la idea de nación bajo elementos como la lengua española, la religión católica y el centralismo absolutista y se mantendría vigente durante prácticamente todo el siglo XX con el objetivo de *volver a la vieja estructura señorial y legitimar el status quo con base en la religión católica que, como lo ha demostrado LEFEBVRE, es la ideología del mundo feudal y campesino.*²²

De esta manera, la perduración de sistemas sociales más propios del feudalismo que de la modernidad y la producción capitalista –KALMANOVITZ lo llama la institucionalización de la *matriz institucional hispánica*²³- junto a otros factores como la geografía y el territorio y la persistencia de la instalación de gobiernos centralistas que al mismo tiempo tienen poca capacidad de controlar el monopolio de la violencia a través de las fuerzas del Estado fomentaron el caldo de cultivo donde se germinó la violencia en Colombia.

Por una parte, la formación del Estado en Colombia, su modelo económico y la generación de riqueza han estado ligados al control sobre la tierra y la formación de latifundios libres de impuestos, así como la búsqueda de rentas a través de monopolios y contrataciones estatales. La institucionalización de este modelo provocó la marginalización tanto política como económica de la población que no fuera parte de estas élites, pues el sistema político exacerbadamente presidencialista le restó poderes de control y representación al parlamento,

²² LEFEBVRE, Henri. *Problemas de sociología rural. De lo rural a lo urbano*. Barcelona, Ediciones Península, 1974. Citado en: VELA. *Ibíd.* Pág. 180.

²³ KALMANOVITZ, Salomón. *Una lectura económica de dos constituciones*. En *El Malpensante*, Bogotá, no. 77, marzo 16 a abril 30 de 2007, Pág. 34. Citado en VELA. *Ibíd.* Pág. 180.

y además no se promovió otra actividad económica y productiva a las masas más que la del servicio al terrateniente y/o las élites

La gran influencia económica sobre el gobierno de turno y el Estado en general, es capitalizada por las élites en las contiendas electorales, lo cual hace que las personas que dependen económicamente de estas las apoyen y finalmente se convierta en autoridad política. Por último, como élite política y económica, también captura la justicia y la fuerza pública, lo cual le da aún mayor legitimidad a este modelo ya que, como afirma MOLANO, *para eso han contribuido a elegir a los políticos, para eso tienen influjo en la administración, para eso están asociados con los comerciantes, para eso manejan sus cuadrillas de fieles y peones*²⁴.

Gracias a la concentración del poder al interior del Estado colombiano, en prácticamente todas las dimensiones, las élites manejaban todo el poder económico y político de las regiones de la nación, estableciendo así la institucionalización de la corrupción y el clientelismo como estilo de gobierno.

En síntesis, el desarrollo y evolución del Estado moderno en Colombia durante todo el siglo XX ha tenido como lastre la concentración del poder sobre la tierra y la captura de las instituciones estatales, o, en otras palabras, ha perdurado la imposición de instituciones extractivas capturadas por élites a nivel local, regional o nacional que bloquean el desarrollo a través de la instauración de rentas y monopolios. Es decir, que la debilidad del Estado colombiano no se da de manera fortuita ni puede ser justificada exclusivamente por factores como su situación geográfica ni por la naturaleza de las múltiples etnias y culturas que habitan el país, sino por una *tendencia sistemática de las élites colombianas a oponerse al fortalecimiento del Estado*²⁵.

²⁴ MOLANO BRAVO. Alfredo. *Colonos, Estado y Violencia*. En: Revista Foro (Bogotá), Nos. 59 – 60. Diciembre, 2006

²⁵ URIBE. Op. Cit., Pág. 198

La constancia en el debilitamiento sistemático del Estado ha traído múltiples consecuencias a Colombia en general. La exclusión constante de un sector de la sociedad que no encuentra cómo prosperar ni en el campo ni en la ciudad se convirtió en la principal base social de las guerrillas como las FARC, el ELN y el extinto M19, que en su proceso de ataque al Estado y la búsqueda del poder a través de las armas se encontraron con negocios ilícitos altamente rentables, como la extorsión, el secuestro político y extorsivo con fines económicos, la minería ilegal, el narcotráfico, la trata de personas, el reclutamiento forzado (que incluye a menores de edad), el tráfico de armas, el terrorismo y una larga lista de actividades ilegales no tipificadas que han degradado el conflicto armado en Colombia hasta llevarlo a niveles de extremas emergencias humanitarias²⁶.

Como respuesta a la constante amenaza de las guerrillas y la ausencia de la Fuerza Pública en varias partes del territorio, ganaderos y terratenientes reaccionaron con la formación de grupos de autodefensa que más adelante se convertirían en las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), y que recrudecerían el enfrentamiento con las guerrillas comunistas, no a través de enfrentamientos directos sino de ataques a la población civil.

En síntesis, el dominio político en las regiones del país se ha logrado a través del uso de la fuerza y la coerción, no de la contienda política en un escenario democrático. La constante exclusión tanto política como social y económica de las mayorías dentro de la matriz sociopolítica del país, la excesiva centralización, el debilitamiento artificial del Estado y la ausencia de un ambiente donde los ciudadanos puedan influir sobre el Estado a través de las

²⁶ Es necesario recordar que el surgimiento de las FARC, el ELN y otros movimientos guerrilleros como el M-19 estuvieron inmersos dentro de una tendencia internacional de Liberación Nacional, donde guerrillas comunistas buscaban el poder a través de las armas. La mayoría de este tipo de guerrillas tenía una base campesina y rural (aquellas de base urbana se desplazaron al campo) y encontraron apoyo y legitimidad en medio de la guerra fría a través del apoyo político y militar de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Sin embargo el caso colombiano es atípico, pues mientras la mayoría de estos grupos guerrilleros dejaron de existir una vez terminada la guerra fría ya fuera por procesos de paz e integración a la sociedad o por derrota militar, las guerrillas de Colombia han perdurado y se ha generado una situación en la cual ninguno de los actores puede acabar con su enemigo a través de la fuerza, mientras que al mismo tiempo se han creado economías de guerra que les permiten altísimos beneficios económicos a los actores del conflicto armado, lo cual ha provocado que el conflicto civil se haya perpetuado.

vías de derecho ha llevado a que los grupos de influencia siempre busquen la captura del Estado para poder influir sobre las acciones de éste.

3. LAS POLITICAS PÚBLICAS, LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y LA AYUDA OFICIAL PARA EL DESARROLLO EN EL CONTEXTO DE DEBILIDAD INSTITUCIONAL COLOMBIANO

Como vimos anteriormente y según algunos autores, Colombia puede caracterizarse como un típico Estado débil latinoamericano, donde las acciones de gobierno distan de buscar los ideales de justicia, igualdad y protección social para la mayoría de la población debido a la captura de las acciones por parte de las élites de poder al interior del país:

“Este tipo de “Antiestatismo” de las élites colombianas no surge de una preocupación liberal por limitar el poder del Estado en aras de proteger las libertades. En cambio, surge del interés de impedir que el desarrollo del poder infraestructural del Estado amenace el status quo de estratificación social y desigualdad (CÁRDENAS, 2008). Mientras el liberalismo político propone la limitación del poder del Estado, el antiestatismo de las élites colombianas (PALACIOS, 2003) ha vetado la construcción de dicho poder. Su aversión a la justicia redistributiva condujo a las élites a preferir un país sin una sociedad bien ordenada, que asumir el riesgo de un Leviatán vigoroso, una organización estatal capaz de aplicar principios igualitarios de justicia. El Estado colombiano se ajusta plenamente a los moldes del tipo Estado débil latinoamericano propuesto por CENTENO (2002)”²⁷.

Por este motivo, existen grandes inconvenientes en el buen aprovechamiento de los recursos que llegan al país por medio de la Cooperación Internacional y la Ayuda Oficial al Desarrollo, debido a que el funcionamiento y aplicabilidad de recursos, como fuente de financiación del Estado colombiano, dependen de las políticas públicas del mismo, las cuales funcionan como articuladoras entre las instituciones estatales encargadas de ejecutar los programas y los proyectos que tienen como fin la reducción de la pobreza, ya sea a través del cubrimiento de

²⁷ URIBE. Op. Cit., Pág. 198-199.

necesidades básicas (como la alimentación, la salud, el acceso al agua potable y a servicios de higiene, etc.) o de proyectos de inclusión de las comunidades a la participación democrática y a los mercados.

En pocas palabras, en el análisis del Proceso de las políticas públicas a los países receptores de CI y AOD (tales como Colombia), no es posible dar por sentada la autoridad, presencia y fortaleza del Estado en el territorio para la implementación de las acciones requeridas y pre-dispuestas por el proceso de cooperación. El autor Pedro Medellín establece:

Una observación desprevenida de las especificidades en la estructuración de las políticas públicas en países como Bolivia, Colombia, Venezuela o Perú, revela cómo los rasgos característicos la resistencia institucional a la planeación y la evaluación de políticas públicas; la desconexión entre los procesos de planeación y los de presupuestación; la existencia de rígidos sistemas de control que obstaculizan la acción del aparato gubernamental; la excesiva concentración del poder y la usurpación de funciones en unas determinadas entidades y organismos públicos; la inestabilidad en los altos cargos ministeriales, que se expresa en una inestabilidad de las políticas públicas (cada vez que cambia un ministro, cambian las políticas); y finalmente, la tendencia a elaborar las agendas públicas en función de los deseos de quien gobierna. Todo en el contexto de una precariedad política evidente y una informalidad institucional generalizada²⁸.

En esta situación es conocido el papel de la Cooperación Internacional en general, en zonas alejadas la presencia y legitimidad del Estado es mínima. En estas situaciones las agencias de Cooperación Internacional y las Organizaciones No Gubernamentales reemplazan al mismo Estado o incluso tienen que disputar su presencia con actores armados ilegales que, frente a la ausencia del Estado, son ellos quienes ejercen el monopolio de la fuerza - y la violencia - y se autoproclaman como la autoridad local. Medellín también establece que Colombia entra en la tipología de países con un nivel de control territorial; por parte del Estado, muy limitado:

²⁸ MEDELLÍN, Pedro. *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*. Santiago de Chile. Ed. Naciones Unidas. 2004. Pág. 7.

... en donde la territorialidad es parcial y la institucionalización del orden es incompleta. Se trata de países en donde el Estado no cubre a toda la nación y ésta no llega a todo el territorio, y en donde la institucionalidad presenta fisuras que hacen que sólo unas pocas instituciones sean conocidas, aceptadas y practicadas por unos pocos miembros de la sociedad. Las instituciones no son estables políticamente ni valoradas económica y socialmente. Hacemos referencia a los países cuya principal característica es la fragilidad e inestabilidad estatal y gubernativa. Aquí el Estado y el gobierno no son capaces para mantener la unidad del poder político institucionalizado, ni la unidad de acción de sus instituciones. En este tipo de régimen podemos considerar los casos de Colombia (Reyes, 1996), México (Krause, 1997), Bolivia (Mejía, 1997) y Perú (Cotler, 1997)²⁹.

Teniendo en cuenta estas debilidades al interior del Estado colombiano podemos establecer que el poder público en Colombia ha llegado a altos niveles de captura, desde los gobiernos locales y regionales hasta los mismos partidos políticos que participan en la contienda política para apropiarse de la burocracia y de los dineros públicos, lo cual conlleva a un efecto negativo sobre la concepción, diseño y ejecución de las políticas públicas ya que tanto los problemas que definen la agenda pública como los proyectos dirigidos a solucionarlos están sujetos a intereses personales o de grupos específicos con capacidad de captura del Estado.

Esto convierte a las políticas públicas en Colombia en herramientas de frágil institucionalización que siempre estarán mediadas y coaccionadas por los intereses de cada uno de los actores y agentes que intervienen en todo el proceso de la Política Pública. (Ver pie de página).³⁰

Por este motivo, tanto la CI como la AOD se ven muy limitadas en generar un cambio real en el desarrollo tanto institucional como humano al interior de Colombia, esto debido a que este tipo de recursos y/o ayudas que ingresan al país se ven malversadas por la incapacidad

²⁹ MEDELLÍN, Op. Cit., 23 - 24.

³⁰ "Desde su llegada al poder, la intencionalidad gubernamental está marcada por el proyecto político personal de quien gobierna y por los compromisos electorales adquiridos en las elecciones. Esta intencionalidad está limitada sólo por la propia vocación de poder de quien gobierna. Sólo cuando entran en escena los intereses y las presiones del partido(s) o movimiento(s) político(s) que apoyó la candidatura e impulsó su elección como gobernante y como tal quiere imponer las reglas de juego que considera pertinentes y obtener su beneficio", MEDELLÍN, Op. Cit., 43.

y debilidad del Estado colombiano para su correcta implementación y manejo; y en vez de llegar a generar cambios beneficiosos y extendidos a la sociedad estos recursos se quedan estancados en procesos de corrupción y beneficios para unos pocos al interior de las élites nacionales, regionales y locales en el país.

CONCLUSIÓN

En los países que reciben tanto recursos de Cooperación Internacional como de Ayuda Oficial para el Desarrollo el papel de la institucionalidad al interior del aparato estatal es determinante y fundamental para la ejecución de estos recursos por medio de las políticas públicas. Así mismo, es necesario establecer el grado de legitimidad institucional que tengan los diferentes aparatos estatales y cómo estos tendrían la capacidad real para ejecutar de manera adecuada los recursos de CI y de AOD al interior de la nación; teniendo en cuenta la propia eficacia y eficiencia de la Política Pública, su implementación y manejo al interior del Estado.

Por otro lado, es necesario establecer unos parámetros de acción con respecto a la permeabilidad de las entidades estatales con respecto a la captación y malversación de los recursos de la CI y AOD por medio de la manipulación en la ejecución de las políticas públicas que intervendrían en el manejo de estos recursos. Así también como los compromisos de las personas en el poder están relacionadas con actividades ilegales, como por ejemplo casos de corrupción, violencia política, vicios de forma, contrataciones antitécnicas, etc. para favorecer a terceros, desviando así los recursos que beneficiarían a gran parte de la población del país.

Aun así, es importante resaltar que los recursos y los proyectos generados a través de la CI y la AOD pueden ser medios que lograrían presionar un cambio en las acciones que toma el Estado receptor de estos recursos, y es necesario que estos cambios sean integrados tanto a las instituciones estatales como a las políticas públicas del país. De esta forma, se podría

considerar a la Cooperación Internacional y a la Ayuda Oficial para el Desarrollo como un medio de presión externo para que el Estado realice acciones necesarias a través de reformas estructurales en sus instituciones, que al mismo tiempo, implementarían políticas públicas que realmente atenderían los problemas de la población, para que estos recursos no se desvíen a los intereses individuales de los grupos que de una u otra forma tienen capturado parte del Estado, a nivel nacional, regional o local donde las instituciones del mismo no tienen la capacidad de maniobra adecuada o son prácticamente inexistentes.

AGRADECIMIENTOS

Quiero agradecer a todas las personas que me tuvieron paciencia y que de algún modo u otro estuvieron conmigo durante todo este proceso. Agradezco a mis papás por siempre creer en mí, a Paola Espitia, a Mauricio Sandoval y a mi director Juan Camilo Hernández Sánchez.

BIBLIOGRAFÍA

ACEMOGLU, Daron y ROBINSON, James. Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza. Ed. Deusto. Barcelona. 2012.

AGUDELO TABORDA, Jairo. Debates sobre cooperación internacional para el desarrollo. Ed. Kimpres. Bogotá. 2012.

CEPAL. Los países de renta media: un nuevo enfoque basado en brechas estructurales. San Salvador. 2012. Consultado en línea en: <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=%20/publicaciones/xml/6/48446/P48446.xml&xsl=/tpl/p9f.xsl%20&base=/tpl/top-bottom.xslt>

COLOMBIA. AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL. Estrategia Nacional de Cooperación Internacional 2012 – 2014. Bogotá. 2012. Consultado en línea en: <http://www.apccolombia.gov.co/?idcategoria=116>

COLOMBIA. AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCIÓN SOCIAL Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL. La Cooperación Internacional hacia los países de renta media: una aproximación al caso de América Latina y Colombia. Bogotá. 2006. Agencia presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional y Universidad Externado de Colombia. Consultado en línea en: http://www.accionsocial.gov.co/documentos/LA_COOPERACION_INTERNACIONAL_HACIA_LOS_PAISES_DE_RENTA_MEDIA_UNA_APROXIMACION_AL_CASO_DE_AMERICA_LATINA_Y_COLOMBIA.pdf

FERNÁNDEZ, Antoni. Las políticas públicas. En: Manual de Ciencia Política. CAMINAL ABADÍA, Miguel. Et al. Ed. Tecnos. Tercera Edición. Madrid, 2010.

GARNIER, Leonardo. Función de coordinación de planes y políticas (coordinación se escribe con “P” de política). Instituciones y Desarrollo. Ed. PNUD – iig. Barcelona, 1999.

GARNIER, Leonardo. La reforma del Estado: reto de la democracia. En *Reforma y Democracia*, Revista del CLAD, No. 7, Enero de 1997.

ORDOÑEZ-MATAMOROS, Gonzalo et Al. Manual de análisis y diseño de políticas públicas. Bogotá: Ed. Universidad Externado de Colombia. 2013.

STIGLITZ, Joseph E. The Current Economic Crisis and Lessons for Economic Theory. *Eastern Economic Journal* (2009) 35, 281–296. doi:10.1057/ej.2009.

TASSARA, Carlo. Relaciones internacionales y cooperación al desarrollo: políticas, actores y paradigmas. En “Debates sobre cooperación internacional para el desarrollo. Ed. Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo. Bogotá, 2012. Consultado en: http://www.academia.edu/1292777/Relaciones_internacionales_y_cooperacion_al_desarrollo._Politicasy_actores_y_paradigmas

THORBECKE, Erick. The evolution of the Development Doctrine, 1950 -2005. En: *Advancing Development, Core Themes in Global Economics*. Nueva York: Ed. Palgrave Macmillan. 2007.

ULLMAN, Richard H. (1996) Los Estados Unidos, América Latina y el mundo después de la Guerra Fría. En: Lowenthal, A. & G. Treverton (Comps.), “América Latina en un mundo nuevo”. México: Fondo de Cultura Económica.

VELA ORBEGOSO, Bernardo. Contribución al debate sobre la formación del Estado Colombiano en el siglo XIX. Bogotá: Ed. Universidad Externado de Colombia. 2010.