

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Estudios Internacionales y Comunicación

Convocatoria 2018-2021

Tesis para obtener el título de doctorado en Estudios Internacionales

Interacción entre mecanismos financieros regionales y modelos políticos suramericanos 2001-  
2016: Casos Ecuador y Perú

Wendy Tatiana Vaca Hernández

Director de Tesis: Ernesto Vivares

Codirector: Jaime Estay

Lectores: Clarisa Giaccaglia, Andrea Molinari, Pablo Nemiña, Wilson Pérez, Raúl Salgado

Quito, julio de 2022

## **Dedicatoria**

A mi madre, mi hermana Mayra y mi tía Emma, a quienes debo tanto.

## Tabla de contenidos

Dedicatoria.....	II
Tabla de contenidos .....	III
Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis.....	VIII
Resumen.....	VII
Agradecimientos .....	IX
<b>Interacción entre mecanismos financieros regionales y modelos políticos suramericanos 2001-2016:</b>	<b>1</b>
<b>Casos Ecuador y Perú.....</b>	<b>1</b>
<b>Introducción.....</b>	<b>1</b>
<b>Capítulo 1.....</b>	<b>5</b>
<b>Marco teórico.....</b>	<b>5</b>
<b>1.1. Financiamiento del desarrollo.....</b>	<b>6</b>
<b>1.2. Perspectivas teóricas .....</b>	<b>8</b>
<b>1.2.1. Perspectiva liberal institucionalista .....</b>	<b>8</b>
<b>1.2.2. Perspectiva de economía política internacional crítica.....</b>	<b>14</b>
<b>1.3. Modelos políticos .....</b>	<b>24</b>
<b>1.3.1. Estructuralismo cepalino.....</b>	<b>26</b>
<b>1.3.2. Neoliberalismo .....</b>	<b>28</b>
<b>1.3.3. Neoestructuralismo.....</b>	<b>31</b>
<b>1.4.- Interacción entre mecanismos financieros regionales y modelos políticos (perspectiva de economía política internacional crítica) .....</b>	<b>37</b>
<b>Capítulo 2.....</b>	<b>44</b>
<b>Modelos políticos y mecanismos financieros regionales siglo XX.....</b>	<b>44</b>
<b>2.1 Modelos políticos .....</b>	<b>44</b>
<b>2.1.1. Ecuador.....</b>	<b>46</b>
<b>2.1.2. Perú.....</b>	<b>53</b>
<b>2.2. Mecanismos financieros regionales.....</b>	<b>63</b>
<b>2.2.1. Banco Interamericano de Desarrollo .....</b>	<b>63</b>
<b>2.2.2. Corporación Andina de Fomento.....</b>	<b>74</b>
<b>2.2.3. Fondo Andino de Reservas .....</b>	<b>82</b>
<b>2.2.4. Convenio de Pagos y créditos recíprocos de la ALADI .....</b>	<b>84</b>
<b>Capítulo 3.....</b>	<b>89</b>
<b>Ecuador 2001-2016 .....</b>	<b>89</b>

3.1. Ecuador 2001-2006.....	89
3.2. Modelo político progresista (2007-2016).....	96
3.3. Nueva arquitectura financiera regional.....	117
<b>Capítulo 4.....</b>	<b>134</b>
<b>Perú 2001-2016.....</b>	<b>134</b>
4.1. Modelo político peruano 2001-2006.....	134
4.2. Perú 2007-2016.....	142
<b>Capítulo 5.....</b>	<b>164</b>
<b>BID 2001-2006.....</b>	<b>164</b>
5.1. Orientación del BID entre 2001 y 2006.....	164
5.2. Interacción BID y modelo neoliberal ecuatoriano 2001-2006.....	175
5.2. Interacción BID y modelo neoliberal peruano 2001-2006.....	181
<b>Capítulo 6.....</b>	<b>193</b>
<b>BID 2007-2016.....</b>	<b>193</b>
6.1. Orientación del BID entre 2007 y 2016.....	193
6.2. Interacción BID y modelo progresista ecuatoriano 2007 2016.....	202
6.3. Interacción BID y modelo neoliberal peruano 2007-2016.....	217
<b>Capítulo 7.....</b>	<b>232</b>
<b>CAF 2001-2006.....</b>	<b>232</b>
7.1 Orientación de CAF 2001-2006.....	232
7.2. Interacción CAF y modelo neoliberal ecuatoriano 2001-2006.....	245
7.3. Interacción CAF y modelo político peruano 2001-2006.....	253
<b>Capítulo 8.....</b>	<b>261</b>
<b>CAF 2007-2016.....</b>	<b>261</b>
8.1. Orientación de CAF 2007-2016.....	261
8.2. Interacción CAF y modelo progresista ecuatoriano 2007-2016.....	276
8.3. Interacción CAF y modelo neoliberal peruano 2007-2016.....	286
<b>Conclusiones.....</b>	<b>301</b>
<b>Lista de Siglas y Acrónimos.....</b>	<b>317</b>
<b>Referencias.....</b>	<b>320</b>

## Lista de tablas

Tabla 4.1 Deuda Perú 2005-2006.....	140
Tabla 4.2 Dominion Bond Rating Service (DBRS) .....	144
Tabla 4.3 Standard and Poor's (S&P).....	144
Tabla 4.4 Moody's.....	144
Tabla 4.5 Fitch.....	145
Tabla 4.6 NICE Investor Services.....	145
Tabla 4.7. Deuda pública Perú.....	146
Tabla 4.8 Deuda Perú Multilaterales.....	146
Tabla 6.1. Distribución del financiamiento del BID 2011-2016. ....	200
Tabla 7.1 Deuda CAF Ecuador 2001 - 2006.....	250
Tabla 7.2 Deuda CAF Perú 2001 – 2006.....	258
Tabla 8.1 Deuda CAF Ecuador 2007 – 2016.....	281
Tabla 8.2 Deuda CAF Perú 2007 – 2016.....	287

## **Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis**

Yo, Wendy Tatiana Vaca Hernández, autora de la tesis titulada “Interacción entre mecanismos financieros regionales y modelos políticos suramericanos 2001-2016: casos Ecuador y Perú”, declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de doctorado, concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, julio de 2022.

---

**Firma**

**Wendy Tatiana Vaca Hernández**

## Resumen

Esta investigación aborda la interacción entre mecanismos financieros regionales y modelos políticos suramericanos entre 2001 y 2016. La denominación de mecanismos financieros regionales expresa el papel de nexo entre las esferas política y económica, doméstica e internacional ejercido por las instituciones financieras con alcance regional. Mientras que modelos políticos hace referencia a los proyectos que toman forma a nivel doméstico, a los cuales subyace una idea de desarrollo, misma que obedece a una orientación política. De este modo, tiene lugar una articulación entre elementos políticos, económicos y técnicos. Así, adquiere sentido el concepto de financiamiento del desarrollo que vincula la provisión de financiamiento con una determinada concepción de desarrollo.

La interacción entre mecanismos financieros regionales y modelos políticos se aborda desde una perspectiva de economía política internacional crítica que permite analizar el papel jugado por las ideas, las capacidades materiales y el poder en el marco de los conceptos de hegemonía, despolitización y encuadre.

La pregunta central es ¿en qué medida la interacción entre mecanismos financieros regionales y modelos políticos puede entenderse a partir del papel jugado por las ideas, las capacidades materiales y el poder? Para responderla se tomaron como casos de estudio Ecuador y Perú entre 2001 y 2016, partiendo de los modelos políticos que tomaron forma, para luego examinar su interacción con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF) y en el caso del Ecuador también con la propuesta de “nueva arquitectura financiera regional”. Asimismo, conservan presencia marginal el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR) y el Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

La investigación muestra que los modelos políticos se asientan sobre una base ideacional y precisan capacidades materiales para sostenerse. Un medio para procurarlas son los mecanismos financieros regionales, mismos que también proyectan ideas. Así, proveen financiamiento del desarrollo y soporte al modelo político especialmente visible en épocas de crisis. Unos y otros pueden ser funcionales a entramados de relaciones de poder o desafiarlos, en cuyo caso son

combatidos. Tales circunstancias configuran una hegemonía, que en el caso del modelo neoliberal se ha consolidado mediante un encuadre que proyecta una imagen técnica, despolitizada.



## **Agradecimientos**

Gracias a Dios de quien procede todo y me ha permitido desarrollar esta investigación en medio de múltiples dificultades.

Gracias a FLACSO Ecuador, a sus docentes y personal administrativo por la oportunidad de realizar un doctorado y su apoyo durante este proceso.

Gracias a mis asesores de tesis, profesores Ernesto Vivares y Jaime Estay, por los conocimientos transmitidos, permanente acompañamiento, conversaciones, comentarios y correcciones.

Gracias a mi familia y a todas las personas que me concedieron entrevistas, me facilitaron información y que en cualquier forma contribuyeron al desarrollo de esta investigación y a su expresión en este trabajo escrito.

## **Interacción entre mecanismos financieros regionales y modelos políticos suramericanos 2001-2016:**

### **Casos Ecuador y Perú**

#### **Introducción**

Esta investigación aborda la interacción entre los modelos políticos que han tomado forma en América del Sur y los mecanismos financieros regionales con los cuales tales modelos tienen una relación directa. Se presenta una perspectiva histórica que permite examinar brevemente el surgimiento y evolución de los mecanismos financieros regionales y explorar su interacción con los modelos políticos desde mediados del siglo XX, procesos que sentaron las bases para los acontecimientos y formulaciones del siglo XXI. A continuación, el trabajo se enfoca en el periodo 2001-2016, último año completo del modelo progresista en Ecuador y de cambio de gobierno en Perú. Para el análisis se establece una división en el periodo indicado, esto es, 2001-2006 y 2007-2016 correspondientes a las etapas neoliberal y progresista en Ecuador. En el caso del Perú, en 2007 se obtiene el grado de inversión que marca importantes modificaciones en su relación con los mecanismos financieros regionales e inicia la estrategia con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para ese periodo de gobierno. De este modo, fue posible mantener la misma estructura en los capítulos 3-8.

El modelo político adoptado define el las líneas de manejo económico-político del Estado, por tanto, incide sobre toda la sociedad que este circunscribe. Este modelo para concretarse y para sostenerse precisa financiamiento, por lo cual es relevante estudiar las fuentes desde donde este proviene. Entre tales fuentes figuran las de tipo regional, mismas que también proyectan ideas mediante recomendaciones y condicionalidades, incidiendo directamente sobre el modelo político. Razón por la cual, el estudio de esta temática es importante.

Esta interacción se efectúa sobre los enlaces entre las esferas política y económica, doméstica e internacional, por tanto, se inscribe en la economía política internacional. En particular, la perspectiva crítica, desde la cual se formula el marco teórico, permite analizar cómo las configuraciones actuales tomaron forma sobre la conjugación de ideas, capacidades materiales y poder. En primer término, los modelos políticos están atados a una idea de desarrollo compuesta por elementos económicos y técnicos, pero sujeta a una decisión y a una orientación política. De

aquí surge el concepto de financiamiento del desarrollo. Para proveerlo, se establecieron ciertas instituciones multilaterales que constituyen nexos entre las esferas política y económica, así como entre los niveles internacional y doméstico, ubicándose en un nivel regional. Por consiguiente, adquieren la calidad de mecanismos financieros regionales. La denominación de mecanismo alude al permanente movimiento de ideas y capacidades materiales bajo impulso de entramados de relaciones de poder que implica este nexo.

La idea de desarrollo inherente a los modelos políticos hace necesario estudiar las formulaciones respecto al desarrollo, pero la revisión se restringe a aquellas relacionadas con los modelos políticos que se han establecido en América del Sur. Este concepto también forma parte del llamado financiamiento del desarrollo que explica la interacción entre modelos políticos y mecanismos financieros regionales, pero encubriendo otras dimensiones. Estas pueden advertirse mediante los conceptos de hegemonía, despolitización y encuadre, mismos que permiten aproximarse a los medios empleados para lograr la aceptación social de determinadas ideas y políticas.

Cabe anotar que se presenta también una perspectiva liberal institucionalista que ofrece varios conceptos relevantes, pero que no permitía enfocarse en la mencionada interacción.

Por lo expuesto, la pregunta general que guía esta investigación es ¿en qué medida la interacción entre los mecanismos financieros regionales y los modelos políticos suramericanos entre 2001 y 2016 puede entenderse a partir del papel jugado por el poder, las ideas y las capacidades materiales?

Se emplea una metodología cualitativa, aunque se incorpora alguna información cuantitativa que da cuenta de las cifras de endeudamiento, crecimiento, etc, ofreciendo una imagen concreta de las capacidades materiales implicadas. Se utiliza un método de análisis histórico, concordante con la perspectiva crítica adoptada, que permitió evidenciar los encadenamientos entre las épocas sucesivas, así como la interrelación entre los múltiples contextos y acontecimientos. Con base en el concepto de estructuras históricas, se recurrió también al método de estudio de caso que permitió analizar la indicada interacción en casos específicos para identificar la configuración de ideas, capacidades materiales e instituciones, las cuales se asientan sobre entramados de relaciones de poder. En el siglo XXI en América del Sur coexistieron un modelo neoliberal y un modelo alternativo que ha recibido múltiples denominaciones. Estos modelos presentan

características generales que permiten referirse a una configuración a nivel regional, pero también contienen especificidades a nivel doméstico. Por ello, se tomaron como casos de estudio un país que adoptó los dos modelos, Ecuador, y uno donde se ha mantenido el modelo neoliberal, Perú. El primero contempla la interacción de los dos modelos por una parte, con los mecanismos financieros regionales creados en el siglo XX: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Corporación Andina de Fomento (CAF), Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR), y, Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), si bien es cierto, los dos últimos con una presencia reducida. Por otra parte, se aborda la interacción del modelo progresista con la propuesta de nueva arquitectura financiera regional. El segundo caso comprende la interacción del modelo político peruano con BID y CAF. Se alude mínimamente al FLAR y al Convenio ALADI debido a que el Perú no se ha retirado de estos esquemas a pesar de su importancia marginal.

Se utiliza principalmente la técnica de análisis documental, recurriendo a distintas fuentes oficiales tales como informes gubernamentales y reportes institucionales, además de fuentes secundarias. Asimismo, se realizaron entrevistas a académicos, funcionarios y exfuncionarios de gobierno y de los mecanismos financieros regionales, quienes, por tanto, han conocido la temática de cerca. Cabe anotar que varias personas entrevistadas se desempeñan en el campo académico y también integraron equipos gubernamentales. En varios casos, se omite el nombre del entrevistado por su decisión. Se tomaron algunos elementos de las técnicas de análisis de contenido cualitativo y análisis de discurso, en razón de su pertinencia para comprender las construcciones que se logran con base en el lenguaje, las cuales se vinculan en particular con la proyección de ideas a través de encuadres mediante los que se obtienen resultados materiales.

El trabajo está compuesto por 8 capítulos fuera de esta introducción y las conclusiones. En primer término, se presenta el marco teórico y a continuación un capítulo de antecedentes históricos. Este último expone los modelos políticos que tomaron forma en América del Sur en la segunda mitad del siglo XX, los mecanismos financieros regionales que se crearon en dicho periodo y procura identificar la interacción que tuvo lugar entre modelos y mecanismos. Se dedica un capítulo a examinar los modelos ecuatorianos vigentes entre 2001 y 2016, puntualizando algunos elementos de su vinculación con los mecanismos financieros regionales. Se incluye una sección relativa a la nueva arquitectura financiera regional. A continuación, se revisa el modelo político

peruano, igualmente atendiendo algunos puntos de interacción especialmente con el BID. Finalmente, se dedica dos capítulos al BID y dos a la CAF. En estos se parte de las formulaciones planteadas por cada institución y luego se resalta la relación con cada país con algún detalle, si bien es cierto, no se analizan los proyectos de manera exhaustiva. Asimismo, el énfasis se encuentra en el financiamiento al sector público directamente vinculado con el modelo político. Ocasionalmente se alude a los recursos otorgados al sector privado cuando se identifican implicaciones políticas. En cada capítulo empírico se releva el papel de las ideas, las capacidades materiales y el poder, así como el papel de nexo entre las esferas política y económica y los niveles internacional y doméstico ejercido por los mecanismos financieros regionales.

## **Capítulo 1. Marco teórico**

Este trabajo se inserta en la economía política internacional reconociendo las vinculaciones entre las esferas política y económica (Tussie 2015) reflejadas en la interacción entre los mecanismos financieros regionales y los modelos políticos. Asimismo, los enlaces entre los contextos doméstico e internacional (Tussie 2015) se revelan en dicha interacción, donde lo regional corresponde a un nivel intermedio. De este modo, los mecanismos financieros regionales que operan en este último, sirven a los objetivos proyectados desde ambos contextos. Por consiguiente, no se reducen a simples instituciones, sino que proveen soporte a los modelos políticos, actuando sobre los vínculos antedichos. No obstante, esta función no figura entre sus objetivos declarados, sino que se presentan como financiadores de desarrollo. Entonces conviene subrayar una tercera vinculación, aquella entre el concepto de desarrollo, los proyectos políticos que lo persiguen y los mecanismos regionales creados para financiarlo, derivando en el llamado financiamiento del desarrollo. El concepto de mecanismos financieros regionales permite aproximarse a todas estas aristas. Así también, referirse a modelos políticos en lugar de modelos de desarrollo implica relevar la dimensión política que atraviesa los proyectos gubernamentales.

Los mecanismos financieros regionales pueden estudiarse a partir de una perspectiva liberal institucionalista. Esta aporta un conjunto de conceptos útiles en un sentido descriptivo, pero limita el análisis de la interacción de estos con los modelos políticos. Por ello, se expone una perspectiva de economía política internacional crítica que reconoce las vinculaciones antes referidas. Además, partiendo del papel de las ideas, el poder y las capacidades materiales, permite analizar procesos de despolitización con los cuales se construyen encuadres y marcos que hacen aparecer a las ideas dominantes como lógicas y técnicas, legitimándolas para apuntalar el orden establecido.

En primer término, se examina brevemente algunas implicaciones del concepto de financiamiento del desarrollo. En el siguiente apartado se abordan los mecanismos financieros regionales desde las indicadas perspectivas teóricas. A continuación, se revisan los modelos políticos en relación con la idea de desarrollo presentando las formulaciones teóricas con alguna incidencia sobre los modelos suramericanos. Finalmente se enmarca la interacción entre mecanismos financieros regionales y modelos políticos en algunos conceptos de economía política internacional crítica.

## **1.1. Financiamiento del desarrollo**

El concepto de financiamiento del desarrollo comprende el “complejo de recursos asignados al mejoramiento de las estructuras y dinámicas socio-económicas dentro de una entidad política específica” (Stanley y Fernández 2018, 101). Es decir que los recursos pueden provenir de fuentes públicas, privadas, nacionales y extranjeras (Stanley y Fernández 2018, 101). En la llamada América Latina han primado los recursos extranjeros. Para Stanley y Fernández (2018, 102), estos han procedido de entidades globales y regionales, mientras que, para otros autores, los mayores volúmenes provienen de Fuentes privadas internacionales generando grandes montos de deuda externa (Sandoval 2016; Girón 2007, 125, 126). En este trabajo, se aborda principalmente lo relativo a fuentes regionales.

El concepto comporta una dimensión económica integrada por los recursos financieros y una política constituida por la orientación política particular que dota de contenido al concepto de desarrollo. Para estudiar este último, es preciso remitirse a la época en que adquirió relevancia internacional adoptándose en calidad de “meta social compartida”. Esto ocurrió en los cuarenta del siglo XX (Estay 2003, 67) cuando se enlazó con el orden establecido después de la Segunda Guerra Mundial (Pérez 2017). Cabe anotar que los países suramericanos requirieron financiamiento desde su independencia, pero no se enmarcaba en el concepto de desarrollo (Stanley y Fernández 2018, 114).

Los primeros mecanismos financieros regionales atados al concepto de financiamiento del desarrollo son los llamados “bancos regionales de desarrollo”. Estos se asumían como medios de canalización de recursos hacia sus miembros para contribuir a su desarrollo (Culpeper 2006, 60; Titelman 2006, 243). Así, desempeñan paralelamente los papeles de “intermediario financiero” y “organismo de desarrollo” (Sagasti y Prada 2006, 92). Esto justifica que también se denominen “mecanismos financieros de desarrollo” (Stanley y Fernández 2018), reflejando enlaces entre las esferas política y económica.

Estos bancos están integrados por países desarrollados que los controlan al proveerles soporte financiero (Vivares 2013; Culpeper 2006) y por países en desarrollo que son prestatarios, pero mantienen un “sentido de pertenencia” (Vivares 2013). Se trata de una cierta identificación con los bancos regionales, la cual constituye una percepción carente de sustento material, pues las “grandes potencias” la crearon como medio de mantener a estos países lejos de la influencia

comunista (Culpeper 2006, 60, 61). Esta construcción se refleja en que los bancos regionales en la práctica no distan mucho de la configuración del Banco Mundial (BM) (Culpeper 2006, 61; Puello-Socarrás, Castiglioni y Fernández 2015, 47). Un ejemplo es el control que Estados Unidos ejerce sobre el BID (Culpeper 2006, 61; Vivares 2013; Puello-Socarrás, Castiglioni y Fernández 2015, 47; Ugarteche 2020).<sup>1</sup> Situación que habría permitido la consolidación de la “hegemonía de Estados Unidos en la región” al convertir al BID en “pilar del sistema Interamericano” que se asentó, además, sobre la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (Vivares 2013).

El Banco Africano de Desarrollo fue la excepción en sus primeros años cuando no contaba con países desarrollados entre sus miembros, pero tuvo que admitirlos para reforzar su posición en los mercados de capitales (Spratt 2009). Su establecimiento no obedeció a la pugna propia de la guerra fría, sino a la búsqueda de autonomía en el contexto de ésta (Culpeper 2006, 60-62; Spratt 2009, 270).

Otro tipo de mecanismo vinculado con el financiamiento del desarrollo comprende los “bancos subregionales de desarrollo”. En la llamada América Latina y el Caribe, estos se enmarcaron en esquemas regionales, por ejemplo, el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) en el Mercado Común Centroamericano (MCCA), la Corporación Andina de Fomento (CAF) en el Acuerdo de Cartagena y el Banco de Desarrollo del Caribe (CDB) en la Comunidad del Caribe (CARICOM) (Titelman 2006, 243; Ocampo 2006a, 29; Ocampo 2013, 28). Pero, se considera que no han contribuido significativamente a la integración (Culpeper 2006, 80). Tanto el Acuerdo de Cartagena como la CARICOM se constituyeron con posterioridad a los respectivos bancos. Su contribución al desarrollo se entendía en términos de movilizar “recursos de mediano y largo plazo para el financiamiento de la inversión productiva, preferentemente en áreas que favorecieran la complementación económica entre los países miembros” (Titelman 2006, 243).

En la historia del financiamiento del desarrollo, las crisis se toman como particularmente relevantes. Para Marichal, esto obedece a que dichos periodos son determinantes en las modificaciones sufridas por los “sistemas monetarios y financieros” (2010, 16) mismos que entonces muestran su mutabilidad, la cual incide sobre los cambios en el orden mundial (Vivares

---

<sup>1</sup> Ugarteche, Oscar. Entrevista por la autora. Medios virtuales, 13 de marzo de 2020.



2013). Sin embargo, la revisión histórica revela que no ocurre así en todas las ocasiones. En cualquier caso, las crisis fuerzan enfoques distintos a aquellos aplicables en periodos de estabilidad. Por ejemplo, suele quedar al margen el financiamiento de alguna concepción de desarrollo, en favor de alguna clase de soporte.

Bajo esta consideración, se crearon fondos de reservas o de estabilización para proveer recursos para equilibrar balanzas de pagos (Chang 2000; Ponsot 2009). Por ejemplo, el Fondo Centroamericano de Estabilización Monetaria (FOCEM) y el Fondo Andino de Reservas (FAR) (Ocampo 2006a, 46; Ocampo 2013, 9, 32; Titelman 2006, 244, 259-261, 264; Ocampo y Titelman 2010, 260-262).

Un periodo de crisis que significó cambios en los modelos políticos y en los mecanismos regionales, con interacciones entre sí, es el atravesado en los ochenta. Varios autores remarcan la adopción del modelo neoliberal bajo impulso de los organismos financieros internacionales mediante los llamados “programas de ajuste estructural” que condicionaron la provisión de financiamiento a la implementación de reformas (Marichal 2010, 217; Spratt 2009, 265; Vivares 2013; Puello-Socarrás, Castiglioni y Fernández 2015, 49, 53; Bab y Kentikelenis, 2018, 20). Entonces hubo movilización de recursos económicos y otros esfuerzos para el pago de la deuda que desgastaron la situación de los países en crisis, por lo que no cabría hablar de financiamiento del desarrollo (Marichal 2010, 217).

Las redefiniciones no son consecuencia natural de las crisis, sino que estas obedecen a las acciones concretas que se emprenden en su entorno. Así, las crisis de fines del siglo XX e inicios del siglo XXI no dieron lugar a nuevos modelos políticos en los países estudiados, o a nuevas concepciones dentro de los mecanismos financieros regionales, pero en Ecuador se estableció la dolarización y en Perú se viabilizó la configuración de políticas monetaria y fiscal activas como se muestra en los siguientes capítulos. Por otra parte, la crisis financiera internacional de 2008 facilitó la discusión de la propuesta de una “nueva arquitectura financiera regional”, aunque tampoco se advierten variaciones prácticas.

## **1.2. Perspectivas teóricas**

### **1.2.1. Perspectiva liberal institucionalista**

Esta perspectiva propone una serie de conceptos que usualmente no se definen, así como no se justifica la utilización de uno u otro, careciendo de uniformidad. Una de las principales nociones

es el concepto de “cooperación financiera regional” (Ocampo y Titelman 2010; Ocampo 2006a; Culpeper 2006; Ocampo 2013, 7). Esta se relacionaba con el regionalismo abierto (Ocampo y Titelman 2010, 250; Ocampo 2006a; Culpeper 2006, 63-65) y tenía por referente la Unión Europea (Ocampo 2006a; Culpeper 2006, 63-65). Dentro de este concepto, a su vez, se recogen los conceptos de “financiamiento del desarrollo” (Ocampo 2006a, 15), “mecanismos de coordinación macroeconómica” y “mecanismos financieros conexos” o “cooperación financiera conexa”. Estos últimos tienen relación con la coordinación de políticas, acuerdos de política monetaria y provisión de recursos en caso de crisis (Ocampo 2006a, 15, 38, 39, 50). El ejemplo paradigmático es el camino recorrido por Europa respecto a la política cambiaria hasta la adopción de la moneda común (Ocampo 2006a, 38-40; Wyplosz 2006). La cooperación macroeconómica tiene tres componentes: “diálogo sobre políticas macroeconómicas y posibles consultas y supervisión de estas políticas”; “apoyo a la liquidez en episodios de crisis”; y, “coordinación de las políticas cambiarias” (Ocampo 2006a, 41). Esto también se denomina “cooperación monetaria” (Ocampo 2006a, 36, 42). Así, la “cooperación monetaria” resultaría menos abarcativa que la cooperación financiera (Ocampo y Titelman 2010, 251). No obstante, también se habla de “cooperación monetaria y financiera regional”, lo cual implica que el ámbito financiero y el monetario no están separados, ni el uno comprende al otro. Para Park, esta “cooperación” tiene “tres pilares”: “asistencia de liquidez; seguimiento y vigilancia; y coordinación cambiaria” (Park 2006a, 205). Por tanto, excluye el “financiamiento del desarrollo”.

El conjunto de formas institucionalizadas de la “cooperación financiera regional” recibe una serie de denominaciones. Ocampo (2006a) se refiere a “regímenes financieros regionales”. Al parecer, considera esta denominación equivalente a la inglesa “regional financial arrangements” (Ocampo 2006b). En cualquier caso, no se provee una definición. Puede inferirse que la intención es englobar a los bancos regionales de desarrollo, acuerdos de pagos, fondos de reservas y uniones monetarias (Ocampo 2006a, 15). Por ejemplo, se ha entendido al Sistema Unitario de Compensación Regional (SUCRE) como expresión de cooperación monetaria (Castiglioni 2013, 19).

Sagasti y Prada (2006) emplean la denominación “instituciones financieras de desarrollo”, una de cuyas expresiones son los “bancos multilaterales de desarrollo”. Tales instituciones “están situadas en la intersección del sistema internacional de desarrollo y el sistema financiero

internacional” (Sagasti y Prada 2006, 91). Titelman se refiere a “acuerdos de integración financiera” aludiendo a “cámaras de compensación de pagos” y “bancos de desarrollo” (2006, 243). También se ha hablado de “instituciones financieras multilaterales” (Ocampo y Titelman 2010, 251).

Asimismo, se encuentra el concepto de “arquitectura financiera internacional”, la cual provee “estabilidad financiera”. Este concepto recoge la multiplicidad de instituciones antes referidas en sus distintos alcances temáticos y espaciales. Se trataría de una estructura con distintos niveles bajo una concepción de subsidiariedad (Titelman et al. 2012, 108; Ocampo y Titelman 2012). A esta se suma la llamada “arquitectura financiera regional” (Ocampo 2013; Grabel 2012; Puello-Socarrás, Castiglioni y Fernández 2015).

Adicionalmente, Ocampo (2006a, 18) emplea la denominación “mecanismos regionales” sin definirlos. En tanto que Sagasti y Prada (2006, 97) la utilizan para referirse a los múltiples instrumentos bancarios, tales como préstamos, emisión de bonos, etc. Finalmente, Park (2006a) se refiere a “mecanismos financieros regionales” sin definirlos. Este parece ser el equivalente de “regional financial arrangements” utilizado en la versión en inglés del mismo trabajo (Park 2006b). Además, los denomina “mecanismos financieros de cooperación regional” (Park 2006a, 211, 219).

Más allá de las distintas denominaciones, se identifica una serie de características de los mecanismos financieros regionales, entendiendo por tales todos aquellos vinculados con alguna concepción de región y subregión. Son considerados complementarios a aquellos de alcance global, cubriendo espacios desatendidos por estos (Culpeper 2006, 66; Titelman 2006, 247; Sagasti y Prada 2006, 127; Ocampo 2013, 8). Se trataría tanto de un complemento al financiamiento obtenido de fuentes extranjeras, como en términos institucionales proveyendo un espacio de acción también complementario (Culpeper 2006, 66, 67). Es decir, que son espacios donde los países alcanzan mayores márgenes de acción e incidencia (Culpeper 2006, 66, 67; Ocampo 2006a, 49; Ocampo 2013, 8, 27, 30; Titelman 2006, 247, 258). Así, las instituciones serían más cercanas a sus miembros, por tanto, capaces de identificar las necesidades específicas y de adaptarse a las particularidades de donde están ubicadas (Ocampo 2006a, 33, 34; Titelman 2006, 247). De este modo, se configuraría “un mayor sentido de identidad regional” (Culpeper 2006, 67) o un “sentido de pertenencia” que se refleja en el estatus de “acreedor privilegiado” que

se les atribuye (Ocampo 2006a, 27, 29, 49, 50; Ocampo 2013, 8, 27, 30; Titelman 2006, 247, 258; Sagasti y Prada 2006, 111, 119), en particular, al FLAR (Titelman 2006, 264) y a la CAF (Ocampo y Titelman 2010, 267). Por ello, se afirma que las instituciones de alcance subregional han proliferado en las áreas que comparten “afinidades culturales y motivaciones políticas” (Ocampo 2006a, 32, 33).

La mayor cercanía también se refleja en que imponen menores condicionalidades que las instituciones mundiales (Culpeper 2006, 67; Titelman 2006, 258) y en el papel contracíclico que las diferencia de las instituciones privadas y globales (Culpeper 2006, 67; Titelman 2006, 256). Esto último, también se subraya respecto del FLAR y la CAF (Ocampo 2013, 27; Ocampo y Titelman 2010, 262).

A pesar del margen de acción más amplio, estas entidades están sujetas a presiones provenientes de sus miembros y de otras instituciones con las que interactúan. Las instituciones responden a sus miembros y estos a su vez, a grupos internos, por lo cual no es claro cómo se construyen las decisiones (Sagasti y Prada 2006, 118, 120). Sagasti y Prada (2006, 118) resaltan que las “relaciones de poder” de los actores intervinientes juegan un papel. Mención que no es usual en este tipo de enfoques, pero que se vincula directamente con el hecho que no todos los miembros tienen la misma capacidad de incidencia (Culpeper 2006, 61). Esto no alude simplemente a la distribución de los derechos de voto, sino que “los países miembros industriales en los bancos regionales de desarrollo” los controlan debido a que “su cooperación es decisiva para asegurar la movilización de recursos” (Culpeper 2006, 61). Puede hablarse de dos grupos de accionistas que persiguen objetivos disímiles. Por un lado, los prestatarios requieren recursos a bajo costo financiero y político, mientras que los no prestatarios procuran imponer sus ideas y controlar dichos recursos (Humphrey y Michaelowa 2013, 145).

Los mecanismos más estudiados y con mayor historia son los “bancos multilaterales de desarrollo” (Ocampo 2006a, 26; Sagasti y Prada 2006, 127; Humphrey 2012), también llamados “bancos regionales de desarrollo” (Ocampo 2006a; Culpeper 2006; Sagasti y Prada 2006), “banca multilateral de desarrollo” y “banca de desarrollo regional y subregional” (Titelman 2006, 246-248). Existen algunas imprecisiones alrededor de estos. Por ejemplo, Ocampo y Titelman (2010, 250) señalan que los “bancos multilaterales de desarrollo” constituyen la “forma mejor desarrollada de la cooperación financiera regional”, por lo que se entiende que se refieren a

entidades regionales, pero en otros trabajos, la denominación de “bancos multilaterales de desarrollo” incluye instituciones subregionales, regionales y globales (Sagasti y Prada 2006, 91, 93; Ocampo y Titelman 2010; Humphrey 2012).

Estos bancos son definidos como “intermediarios financieros internacionales” (Sagasti 2002). Tal intermediación consiste en canalizar recursos de mercados de capitales y donaciones hacia sus miembros que, así, pueden acceder a los recursos en mejores condiciones (Culpeper 2006, 66; Sagasti y Prada 2006, 91, 92, 127). Por tanto, constituyen una mejor opción que recurrir directamente al mercado (Humphrey 2012, 100). Pero, también implica que estos bancos requieren cuidar su imagen ante inversionistas y agencias calificadoras de crédito. Esto puede ir en desmedro de su función de desarrollo debido a que los esfuerzos para mantener altas calificaciones significan limitar los recursos destinados para los llamados proyectos de desarrollo, así como para ofrecer financiamiento anticíclico, es decir, aquel dirigido a respaldar a países en problemas (Humphrey 2015; Humphrey 2017). Humphrey (2017) analiza en particular la incidencia de la metodología aplicada por Standard and Poor’s (S&P). Además, afirma que las agencias calificadoras se están convirtiendo en “reguladores de facto” para los bancos multilaterales, los que prestan más atención a las percepciones de aquellas que a su “mandato de desarrollo” (Humphrey 2015).

Se caracterizan por la capacidad de proveer “bienes públicos regionales y subregionales” (Sagasti y Prada 2006, 127; Ocampo 2013, 8). La inversión realizada para obtenerlos se considera “financiamiento para el desarrollo” (Ocampo 2006a, 34; Culpeper 2006, 67; Sagasti y Prada 2006, 92, 106). Entre estos bienes destaca “la transmisión y utilización de conocimientos específicos de la región” (Ocampo 2006a, 34), “aquellos relacionados con la infraestructura regional para transporte, energía y comunicaciones, y los programas ambientales” (Sagasti y Prada 2006, 106). Asimismo, proveen cooperación técnica orientada hacia la “creación de capacidad”, “desarrollo institucional” y asesoría en áreas de política pública (Sagasti y Prada 2006, 91, 127).

Para Sagasti y Prada, desempeñan una “función financiera”, integrada por la “movilización de recursos financieros”, una “función de desarrollo” que comprende “creación de capacidad, desarrollo institucional y transmisión de conocimientos” y una función de provisión de “bienes públicos regionales y globales” (Sagasti y Prada 2006, 92). Para cumplir con la “función de

desarrollo”, emplean lo siguiente: “asistencia técnica, donaciones, diálogos sobre política, divulgación de prácticas óptimas y respaldo a la investigación” (Sagasti y Prada 2006, 92).

El Banco del Sur también fue tomado como un banco de desarrollo y entre los varios análisis sobre el mismo se encuentra cierta vinculación con esta perspectiva al enfocarlo desde el concepto de cooperación financiera y aludiendo a una “dimensión financiera de la integración regional” (Alves y Biancareli 2015).

Los llamados fondos de reservas constituyen otro tipo de mecanismo financiero regional. Desde esta perspectiva teórica, se entienden como expresiones de cooperación financiera y como componentes de la “arquitectura financiera internacional” (Titelman et al. 2012, 108). Desde su nivel regional contribuyen a la “estabilidad financiera” mediante “financiamiento contra cíclico” que permite gestionar la incidencia de eventos externos desfavorables, disminuyendo el “contagio financiero” (Titelman et al. 2012, 108). La contención de dicho contagio también se asocia con los llamados “sistemas regionales de seguimiento y vigilancia”. Estos se conciben como instrumentos de supervisión de las economías que contribuyen a formar “mercados regionales de capital” y a “atraer más inversión extranjera directa o en mejores términos” (Culpeper 2006, 66). Cabe anotar que la “arquitectura financiera internacional” se considera incompleta, en particular en lo que atañe a soporte de balanza de pagos o contagio regional, al tiempo que se carece de espacios de discusión de políticas financieras (Agosin 2012).

Por otra parte, se crearon mecanismos de pagos con el objeto de facilitar el comercio intrarregional (Pérez-Caldentey, Titelman y Cipoletta 2013, 9; Fritz, Biancarelli y Mühlich 2014, 880). Se denominan “acuerdos regionales de pagos” (Chang 2000; Ponsot 2009), “convenios de pagos”, “cámaras de compensación de pagos” (Titelman 2006) o “sistemas regionales de pagos” (Fritz, Biancarelli y Mühlich 2014). Entre ellos se encuentran los acuerdos configurados en el MCCA y en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) (Titelman 2006, 242, 243). Este último es el antecedente del convenio que funciona desde 1982 en el marco de la ALADI (Pérez-Caldentey, Titelman y Cipoletta 2013, 18).

Se conciben como una “forma débil de cooperación macroeconómica” (Ocampo 2006a, 42). Reducen la utilización de divisas en el “comercio intrarregional”, sirviendo de soporte en épocas de crisis (Ocampo 2006a, 42; Pérez-Caldentey, Titelman y Cipoletta 2013, 11, 12, 21). Son

considerados medios apropiados para reducir los “costos de transacción” en este tipo de comercio (Culpeper 2006, 66; Pérez-Caldentey, Titelman y Cipoletta 2013, 13, 20, 23).

### **1.2.2. Perspectiva de economía política internacional crítica**

La perspectiva institucionalista aporta algunos elementos importantes al describir la estructura y funcionamiento de los mecanismos financieros regionales, además del planteamiento de una serie de posibilidades y recomendaciones (Ocampo 2006a; Culpeper 2006; Sagasti y Prada 2006). Sin embargo, no busca entender qué está detrás de tales aspectos, mientras que desde una perspectiva crítica es posible preguntar cómo y por qué han llegado a tomar la forma que tienen (Boas y McNeill 2003, 3). Desde esta última, también es posible analizar algunas concepciones de corte liberal institucionalista, entre las cuales figuran construcciones tecnocráticas y despolitizadas, tales como la siguiente afirmación de Ocampo: “en términos institucionales, el desafío esencial es construir instituciones técnicas y, por lo tanto, sin injerencia política en su operación cotidiana” (Ocampo 2013, 8). Esto concuerda con su argumento de que las instituciones vigentes han logrado mantenerse debido a que han estado apartadas de “diferencias políticas” (Ocampo 2013, 28).

Se parte de los trabajos de Boas y McNeill (2003, 2004a, 2004b). De estos se desprende una perspectiva teórica neogramsciana, incorporando los conceptos de poder e ideas. Asimismo, incluye algunos conceptos cercanos al constructivismo como despolitización, economización y tecnocratización que son relevantes para “entender la construcción de temas políticos como soluciones técnicas” entre las cuales figura el llamado “nexo económico-tecnocrático” (Boas y McNeill 2004b, 219). Todo lo cual tiene lugar en un marco construido para el efecto.

Los mencionados trabajos se enfocan en las instituciones multilaterales entre las cuales figuran los “bancos regionales de desarrollo”, pero, es necesario ampliarlo para incorporar los otros mecanismos financieros regionales, los modelos políticos y la interacción entre estos.

La denominación mecanismos financieros regionales implica que se trata de componentes de una estructura, cuyo papel es el de enlazar, por una parte, las esferas política y económica y por otra, las esferas doméstica e internacional desde sus particulares niveles regionales. Esto se expresa, por Ejemplo, en la influencia que ejercen sobre los modelos políticos (contextos domésticos), transfiriendo ideas y recursos desde los ámbitos globales.

Al canalizar ideas y recursos desde el contexto internacional, encajan en la comprensión de Barnett y Finnemore respecto a que las “organizaciones internacionales” constituyen mecanismos “para manejar la creciente complejidad de las interacciones transnacionales” (2005, 161).

Mientras que las calificaciones de “financieros” y “regionales” proporcionan una delimitación temática y espacial en relación con los amplios conceptos de “organizaciones internacionales” e “instituciones multilaterales”.

Las instituciones pueden definirse como “particulares amalgamas de ideas y poder material que, a su vez, influyen el desarrollo de ideas y capacidades materiales” (Cox 1993, 144). El concepto de instituciones multilaterales está definido por una vinculación con el entendimiento de “instituciones sociales” que implica prácticas, funciones y conjuntos de reglas asociados (Boas y McNeill 2004a, 3). A pesar de presentar algunas características comunes, las instituciones multilaterales son heterogéneas y varían en el tiempo (Boas y McNeill 2004b, 216). Entre estas características, figura la condición de intergubernamentales. Por ello, se admite que están sujetas a “grupos políticos”, a diferencia de la perspectiva institucional según la cual deberían ser técnicas (Boas y McNeill 2004a, 11). Además, interactúan con sus miembros y entre ellas, estableciéndose una relación de competencia y colaboración (Boas y McNeill 2003, 2). Así, es posible enlazar este concepto con los bancos regionales de desarrollo. Estos son expresión del vínculo entre lo político y lo económico, desenvolviéndose en “dimensiones políticas, técnicas y financieras”. La dimensión política está dada por los nexos que dichas entidades establecen con sus miembros y con la institucionalidad financiera de alcance global. La “dimensión técnica” deriva de los procesos de despolitización mediante los cuales se consigue conferir un carácter técnico a las acciones adoptadas. En cierto sentido, esta integra la dimensión política, puesto que las imágenes despolitizadas encubren relaciones de orden político. Por último, la “dimensión financiera” comprende los diversos medios de canalización de recursos (Vivares 2013).

Siguiendo a Boas y McNeill (2003; 2004a; 2004b), cabe preguntarse cuál es el papel del poder y las ideas. Esto implica abordar la relación entre poder e ideas. Es decir, cómo las ideas sostienen relaciones de poder y cómo las ideas influyen sobre determinados ámbitos. Todo lo cual, además, se vincula con los conceptos de instituciones y capacidades materiales propuestos desde una perspectiva neogramsciana. El poder de las ideas “debe ser vinculado con la institucionalización



de la acción social y las capacidades materiales” que brindan soporte a tal institucionalización (Boas y McNeill 2004a, 1).

Las ideas constituyen “pensamientos intersubjetivos”, es decir, entendimientos que una determinada sociedad comparte y bajo los cuales se naturalizan ciertas acciones o relaciones. Se corresponden con el contexto histórico por lo que varían en el tiempo (Cox 1993, 143).

Asimismo, pueden tomar la forma de “imágenes colectivas del orden social”. Esto alude a los entendimientos compartidos por un grupo respecto de “la naturaleza y legitimidad de las relaciones de poder prevalecientes”, así como de conceptos axiológicos como justicia. En ambos casos se trata de entendimientos comunes, pero estas dos clases de ideas se diferencian en que la primera sustenta las conductas de general aceptación, mientras que la segunda determina la percepción del orden establecido. En este último, pueden existir imágenes contrapuestas dando lugar a resistencias frente a tal orden (Cox 1993, 144). Entonces es posible identificar y analizar las ideas que integran determinados “discursos y narrativas” y dilucidar su papel en el contexto de “ciertos intereses políticos y objetivos estratégicos” (Cope 2018, 29).

Parte del rol de las ideas es contribuir a la concreción de planteamientos teóricos, de modo que redundan en consecuencias materiales. Para desempeñar este rol requieren enmarcarse en alguna medida en el contexto dado (Cope 2018, 20). Si bien es cierto, el papel de las ideas no aparece relevante en la investigación de corte positivista (alineada con el orden establecido), tanto este como los medios de transferencia de ideas reciben atención importante por los grupos políticos vinculados con dicho orden (Cope 2018, 19).

Para que una idea adquiera relevancia dentro de una institución específica, es preciso que ésta no se oponga por completo al “sistema de conocimiento hegemónico y a la identidad colectiva formada alrededor de este sistema” (Boas y McNeill 2004b, 217). Entonces, se aceptan aquellas ideas que pueden adaptarse o deformarse para ser acopladas a tal sistema, a la “identidad colectiva institucional” que este comporta y a las relaciones de poder prevalecientes (Boas y McNeill 2004b, 217).

El concepto de instituciones se vincula con el concepto de ideas en el papel ejercido por estas últimas en la concreción material de las primeras. Así, las instituciones se convierten en un medio para procurar apuntalar el orden que se ha establecido. De este modo, se busca mantenerlo en el tiempo, pero también dotarlo de estabilidad (Cox 1993, 144). Por ello, las instituciones son

creadas en concordancia con las relaciones de poder y con las ideas (“imágenes colectivas”) afines a tales relaciones (Cox 1993, 144). Esto significa que las instituciones son utilizadas para consolidar hegemonías, legitimando las relaciones de poder mediante algunas concesiones que facilitan la aceptación del orden establecido y que disminuyen la percepción de una relación de dominio absoluto. Esto implica construir la “imagen colectiva” (idea) de que la institución está sustentada en valores e intereses comunes a la sociedad (Cox 1993, 145). De este modo, además, proveen soporte a la “estrategia hegemónica” y son vehículos hacia la “universalización de políticas” e ideas (Boas y McNeill 2004b, 209; Cox 1993, 146). Por ello, la “estrategia hegemónica” alcanza mayor efectividad cuando está sostenida por “marcos institucionales, materiales e ideacionales”, mismos que posibilitan “universalizar la política de significados intersubjetivos y representar los diversos intereses de imágenes colectivas” (Cope 2018, 105).

De otro lado, la evolución institucional puede dar cabida a la confrontación de ideas en su interior (Cox 1993, 144). Esto ha dado lugar a que sean consideradas “campos de batalla” (Sinclair 1996; Boas y McNeill 2004a, 6). Así, aquellas con un alcance internacional, juegan un “papel ideológico”. En tal sentido, definen parámetros de política para los Estados legitimando “ciertas instituciones y prácticas a nivel nacional” (Cox 1983, 172). Por tanto, son consideradas medios para procesar el conflicto reduciendo la necesidad de emplear la fuerza para mantener el orden establecido (Cox 1993, 145; Boas y McNeill 2004b, 208). Este papel ideológico no desplaza al componente material, sino que se conjuga con el mismo.

El poder ha sido aludido en los párrafos anteriores, pero corresponde revisarlo conceptualmente. Desde una perspectiva neogramsciana, la dimensión del poder interactúa con las categorías de ideas, capacidades materiales e instituciones. De acuerdo con Cope (2018, 21, 22), no existe una forma correcta de conceptualizarlo, pues es una noción eminentemente política. Sin embargo, apoyándose en Hay, refiere que el poder “es sobre dar forma al contexto, sobre la capacidad de los actores para redefinir los parámetros de lo que es social, política y económicamente posible para otros” (Cope 2018, 31). Mientras que Barnett y Duvall lo definen como “la producción, en y a través de relaciones sociales, de efectos que dan forma a las capacidades de los actores para determinar sus propias circunstancias y destino” (2005, 8).

El poder no se considera en el contexto de acciones aisladas, sino que adquiere sentido en el marco de determinados relacionamientos, por lo cual, es usual hablar de “relaciones de poder”.

Estas pueden expresarse en distintos niveles. El primero corresponde a la interacción entre los Estados y se vincula directamente con los temas de seguridad (Cox con Jacobson 1996, 359). Esta comprensión ha sido planteada principalmente por el realismo, mismo que no asume la existencia de otras dimensiones (Barnett y Duvall 2005). Un segundo nivel corresponde al ámbito económico, tanto interno como en su vinculación con el contexto externo, aún dentro de la esfera del Estado que desempeña el papel de agente principal (Cox con Jacobson 1996, 357, 358). Entonces puede enlazarse con las capacidades materiales inherentes al ejercicio del poder.

Un tercer nivel se aparta en alguna medida del aparato estatal insertándose en la esfera social. Se denomina “poder social” y se refleja en la existencia de clases y/o “grupos sociales dominantes y subordinados”, tanto a escala nacional como internacional. No obstante, no existe una absoluta separación del Estado, pues los límites entre lo estatal y no estatal no siempre son claros. Por consiguiente, estos niveles no son independientes en la práctica (Cox con Jacobson 1996, 358, 359).

Existen varias expresiones del poder: forzoso (relacionado con la comprensión realista); institucional (instituciones como instrumento para el ejercicio del control); estructural (establecimiento de estructuras de relacionamiento como dominante y subordinado); y, productivo (producción de significado) (Barnett y Duvall 2005, 3). De acuerdo con Barnett y Duvall (2005, 4), las perspectivas críticas se enfocan en las expresiones estructural o productivo.

El poder contiene “aspectos materiales e ideológicos” (Cox con Jacobson 1996, 363). Estos últimos lo vinculan con las ideologías. Un ejemplo de ideología es el “desarrollismo” del siglo XX que promovía el crecimiento económico de los llamados países subdesarrollados dentro del orden establecido (Cox con Jacobson 1996, 363). Otro ejemplo lo constituye el neoliberalismo que se mantiene como “ideología dominante” desde el siglo XX (Cope 2018, 48; Gamble 2014, 16, 24), sustentada por un conjunto de ideas provenientes del liberalismo del siglo XIX (Gamble 2014, 16-20). El neoliberalismo puede definirse como la “última forma ideológica del liberalismo económico” (Gamble 2014, 25).

De acuerdo con Cope (2018, 18), uno de los aspectos del poder que ha sido poco analizado es su relación con las ideas. Esta relación explica que mediante el ejercicio del poder se delimite los asuntos considerados relevantes (Cox con Jacobson 1996, 363). Esta también se expresa en la noción de moralidad. Esto obedece a que las relaciones de poder moldean aquello que se

consolida como socialmente aceptado. De este modo, toma forma un conjunto de prácticas que constituyen el orden establecido (Cox 2002, 57, 58). Esta situación se corresponde con el concepto de encuadre que se revisa más adelante. Este, por ejemplo, puede establecerse a través de la provisión de “asistencia técnica” que es un medio para “la construcción y difusión de principios de clasificación y visión del mundo”, así, la entidad que los promueve, adquiere “la capacidad para impartir “modos de pensar” –que son siempre “modos de hacer”– sobre la realidad social” incidiendo sobre “el diseño, formulación, implementación y evaluación de políticas” (Puello-Socarrás, Castiglioni y Fernández 2015, 55).

La particular utilización de las ideas en el contexto de las relaciones de poder existentes ha dado lugar a marcos despolitizados y tecnocráticos. Así, las instituciones multilaterales se han construido como tecnocráticas y atraviesan un proceso de despolitización que les permite operacionalizar las ideas y alcanzar consensos (Boas y McNeill 2004a, 2; Boas y McNeill 2004b, 212). Esto significa también una elusión del conflicto manteniendo una imagen de “neutralidad política” sustentada en una pretendida separación entre política y economía (Boas y McNeill 2004a, 4, 11). No obstante, el conflicto es inherente a ellas debido a que existen ideas contrapuestas respecto a sus áreas de acción y medios a emplearse, tanto provenientes de sus miembros como de otros actores (Boas y McNeill 2004a, 11). En consecuencia, la despolitización y la economización son medios para ocultar las relaciones de poder subyacentes a las políticas y por tanto a sus beneficiarios reales (Vivares 2013). Por lo antes expuesto, a continuación, se abordan los conceptos de despolitización y encuadre.

El concepto de despolitización ha sido empleado en varios campos, presentando connotaciones múltiples (Flinders y Bullerb 2006, 295). Entre ellas, figura la percepción de la disminución progresiva de la participación de la sociedad en los asuntos políticos, por tanto, una sociedad despolitizada (Polo 2014; Wood y Flinders 2014, 151). Al mismo tiempo, una llamada “tecnificación”. Es decir que al integrar una dimensión técnica no cabe una discusión de tipo político. Entonces se asocia discusión con politización y la marginación de esta última con despolitización (Polo 2014).

También se ha utilizado en estudios de política pública y sobre gobernanza (Flinders y Bullerb 2006, 295; Hay 2014; Wood y Flinders 2014). En ambos casos, es posible vincularlo con acciones y recomendaciones provenientes de las instituciones multilaterales de alcance global.

Por ejemplo, el planteamiento del BM respecto a la despolitización como base para la “construcción de capacidades estatales y confianza de mercado” (Flinders y Bullerb 2006, 295; Flinders y Wood 2014, 136), aunado a sus recomendaciones de manejo tecnocrático en sus primeros reportes (Hout y Robison 2009, 2). Asimismo, se ha empleado para analizar actuaciones gubernamentales estrictamente domésticas relacionadas con la administración del Estado (Flinders y Bullerb 2006; Hay 2014). De acuerdo con Hay (2014), en los propios estudios de despolitización ha habido poca preocupación acerca de los beneficiarios de tales procesos.

La amplia utilización del concepto ha estado acompañada de una carencia de definiciones (Flinders y Bullerb 2006; Flinders y Wood 2014). No obstante, existen puntos comunes en los distintos usos que se hacen del concepto. Entre ellos, la orientación tecnocrática que alude a la pretensión de trasladar la toma de decisiones a espacios conformados por “expertos independientes” (Flinders y Bullerb 2006, 295, 296; Wood y Flinders 2014, 151, 156-158). De este modo, “Las funciones, responsabilidades y decisiones” se retiran de los políticos para trasladarse a funcionarios supuestamente guiados por criterios técnicos (Flinders 2010, 313). Por ello, Flinders sostiene que es necesario “defender la política” en varios frentes, uno de los cuales está constituido por la despolitización (2010, 314).

La despolitización estaría compuesta por principios, tácticas y herramientas, mismos que corresponden a un nivel macropolítico, mesopolítico y micropolítico respectivamente (Flinders y Bullerb 2006, 299). Los niveles macro, meso y micro tienen relación con el alcance del análisis: teórico, conceptual y empírico. En el primero, la despolitización se asume como “varias estrategias, procesos y discursos que producen una separación imaginaria entre lo económico y lo político” ocultando el componente político de las relaciones “económicas y sociales desiguales”, reflejado, por ejemplo, en “las políticas, discursos e instituciones neoliberales” (Wood 2016). En el segundo nivel, la despolitización es entendida como “un conjunto de tácticas, herramientas y procesos para remover el carácter político de la toma de decisiones y reducir la capacidad de agencia colectiva” (Wood 2016). En el tercer nivel se estudian casos específicos que muestran la pérdida de discusión política (Wood 2016).

Wood y Flinders describen tres tipos de despolitización: delegación, privatización y negación, correspondiendo el primero a la transferencia a espacios tecnocráticos. Mientras que el segundo tiene relación con la transferencia de asuntos públicos a los ámbitos privado o individual, es

decir, la pérdida de la categoría de “asuntos de interés público”. En tanto que el tercero alude a la reducción de participación social (Wood y Flinders 2014, 155).

Para efectos de este trabajo, se entiende el concepto de despolitización en los términos expuestos por Hay (2014) y Burnham (2006): “la despolitización no es sobre menos política, sino sobre una política desplazada y sumergida”, de modo que la “política ocurre en otra parte, típicamente más allá de los sitios y arenas en los cuales es visible para los no participantes y por tanto dispuesto al escrutinio público [...]” (Hay 2014); y, el propio “acto de despolitización es altamente político” (Burnham 2006, 99). De acuerdo con Burnham, esta no constituye una ideología, sino “una de las formas más potentes de movilización ideológica”, puesto que se expresa en prácticas concretas (2006, 104).

Como se ha señalado previamente, la despolitización está acompañada por un proceso de “economización” que, igualmente surge de la separación entre política y economía. Este proceso también está vinculado con la perspectiva tecnocrática, puesto que la economización resulta del predominio de la esfera económica y de que esta se considera objetiva, por tanto, técnica y políticamente neutral. Esto define el llamado “nexo económico-tecnocrático” (Boas y McNeill 2004b). Swedberg (1986) resalta que esta separación entre política y economía bajo una pretendida “neutralidad política” formó parte de la creación del BM y del Fondo Monetario Internacional (FMI), señalando que existió una “doctrina de neutralidad económica” que no se reflejaba en la práctica, es decir que tales organismos también se mueven en la esfera política. En este sentido, lo relevante es que esta “doctrina” ha constituido un medio para que las “poderosas naciones occidentales” puedan “intervenir política y económicamente en el tercer mundo en una forma que es claramente discreta” (Swedberg 1986, 388).

Este proceso se relaciona con el neoliberalismo que procura trasladar la toma de decisiones a espacios tecnocráticos (Hout y Robison 2009, 4). Así, Boas y McNeill sostienen que “para promover visiones neoliberales es necesario que una institución adopte una perspectiva económica (aunque la última no necesariamente implica la primera)” (2004b, 211).

La consolidación de estas imágenes implica procesos de posicionamiento social, es decir, la consecución del componente de consentimiento de la hegemonía. El concepto de encuadre permite analizar este proceso. El encuadre sirve para posicionar ciertas interpretaciones y obviar otras (Koziner 2013). Esto implica lograr que determinados conjuntos de ideas (“imágenes

colectivas” y “significados intersubjetivos”) lleguen a asumirse como realidades concretas. El concepto fue desarrollado en la psicología y la sociología, siendo posteriormente aplicado para comprender procesos comunicacionales (Sádaba, Rodríguez y Bartolomé 2012).

En inglés se utilizan los términos *frame* y *framing*. Entman define *framing* como “el proceso de eliminar unos pocos elementos de la realidad percibida y ensamblar una narrativa que subraye las conexiones entre ellos para promover una interpretación particular” (2007, 164). De modo que sirve para “dar forma y alterar las interpretaciones y preferencias [...]” (Entman 2007, 164).

Podría inferirse que *frame* alude a cada uno de los procesos llevados a efecto (Entman 2007; Entman 1993). Existen varios términos que se han aplicado en español como equivalentes. Entre ellos, encuadre (Koziner 2013; García 2011; Ardevol-Abreu 2015) y Enfoque (Giménez 2006). En este trabajo, se emplea encuadre como equivalente a *framing* y marco para el término *frame*.

La conceptualización del encuadre no es absolutamente clara y existen múltiples entendimientos (Sádaba, Rodríguez y Bartolomé (2012). No obstante, su aplicación es amplia permitiendo enfoques tanto en “la elaboración del proceso informativo” como en “el modo en que los medios producen efectos sobre su audiencia” (Sádaba, Rodríguez y Bartolomé 2012).

En el análisis de los marcos es preciso examinar tanto aquello que es presentado como relevante como aquello que recibe atención marginal (Ardevol-Abreu 2015). Por ello, Entman afirma que “los marcos son definidos tanto por lo que omiten como por lo que incluyen” (Entman 1993, 53). Por medio de los marcos se “define el problema, se diagnostican sus causas, se sugieren juicios morales y se proponen soluciones y conductas apropiadas a seguir” (Ardevol-Abreu 2015; Entman, 1993; Entman 2007). Estas constituyen funciones de un marco (Entman 2007, 164; Entman 1993, 52).

Los marcos están vinculados con el poder de las ideas, puesto que a través de ellos se posicionan ciertas ideas otorgándoles algún grado de relevancia, “activando esquemas que animan a las audiencias objetivo a pensar, sentir y decidir en una forma particular” (Entman 2007, 164). A este respecto, Sádaba explica que existen posturas contrapuestas. Mientras para algunos, el encuadre sirve para “organizar la realidad de una sociedad” desde “una posición dominante, hegemónica”, para otros no necesariamente se alcanza tal grado de control (2001, 154). Este desacuerdo se reproduce en cuanto a asumir que los marcos están insertos en relaciones de poder y vinculados con ideologías (Sádaba 2001, 169).

La importancia de este concepto también obedece a su aplicación en el campo de la comunicación política, donde ha sido empleado en la práctica como “herramienta estratégica” que permite “definir la realidad social”. Mientras que académicamente posibilita analizar tales definiciones (Sádaba, Rodríguez y Bartolomé 2012; Sádaba 2001, 153).

Existen varias perspectivas de análisis respecto al encuadre. Para efectos de este trabajo son relevantes aquellas que lo vinculan con el papel de la comunicación y el discurso en la construcción de la realidad (constructivista y estratégica). Siguiendo una orientación estratégica, los marcos pueden definir la realidad, por tanto, los actores políticos procuran emplearlos para dar forma a percepciones, actitudes y acciones guiadas por discursos particulares. Esto entre otras cosas, implica establecer “los términos del debate” (Sádaba, Rodríguez y Bartolomé 2012).

En estas construcciones se incorporan elementos culturales y simbólicos, considerando que los marcos son más efectivos cuando son articulados con aquellos factores presentes en la sociedad a la cual se destinan (Sádaba, Rodríguez y Bartolomé 2012). Entman destaca la relación del encuadre con la cultura definiendo esta última como un conjunto compartido de marcos (1993, 53). Además, la mayor preminencia de un corte de información puede estar dada por su asociación con símbolos culturales, igualmente, esta asociación puede marcar la poca relevancia dada a otro corte (Entman 1993, 53). Finalmente, el encuadre puede entenderse como “el eje narrativo que cohesionan y da unidad a diversos acontecimientos relacionados” (Sádaba, Rodríguez y Bartolomé 2012). Este entendimiento también presenta una aplicación práctica y una de análisis académico. La primera contribuye a la construcción de “discursos políticos”. Mientras que la segunda, permite asumir al encuadre como “un orden que actúa como eje configurador y que dota de un mismo sentido a diferentes acontecimientos organizando el mundo social” (Sádaba, Rodríguez y Bartolomé 2012);

En línea con la pregunta central que guía el trabajo, son relevantes el enfoque propuesto por Boas y McNeill y aquellos compatibles con el mismo. Por tanto, el encuadre en este documento se entiende como un ejercicio que implica por una parte “llamar la atención a un tema específico”; y, por otra parte, “determinar cómo tal tema es visto”. El efecto de estas acciones es que “un tema sea visto por aquellos que importan, y asegurará que lo vean en una forma específica” (Boas y McNeill 2004a, 1; Boas y McNeill 2004b 220). Esto, además, implica que tuvo lugar con “el mínimo de conflicto o presión” (Boas y McNeill 2004a, 2). De este modo, un marco “hace a las



ideas favorecidas aparecer como de sentido común” (Boas y McNeill 2004a, 2; Boas y McNeill 2004b, 220), en tanto que “las ideas no favorecidas aparecen como impensables” (Boas y McNeill 2004a, 2; Boas y McNeill 2004b, 221). En las instituciones multilaterales, esto ha sido logrado a través del “nexo económico-tecnocrático” y de la “ideología neoliberal” que han generado una despolitización de las ideas (Boas y McNeill 2004a, 2; Boas y McNeill 2004b, 222). Se han establecido marcos para posicionar ideas sobre el desarrollo, modelos políticos y financiamiento del desarrollo.

### **1.3. Modelos políticos**

#### **Concepto de desarrollo**

El concepto de desarrollo se convirtió en “idea influyente” en el siglo XX (Nustad 2004, 13). Sobre este tomaron forma los llamados “modelos de desarrollo” que lo perseguían por medios presentados como técnicos, reflejando un proceso de despolitización (Nustad 2004, 21; Hudson y Dasandi 2014, 241, 245; Hout y Robison 2009, 1), el cual está enlazado con la excesiva atención en la dimensión financiera del desarrollo (Hudson y Dasandi 2014, 240). Pero, como ya señalado, se trata de un ocultamiento de la dimensión política, pues lo relativo al desarrollo consiste en “cambio social planeado”, en consecuencia, “una cuestión política” (Boas y McNeill 2004a, 4).

Esta despolitización ha ocurrido con mayor fuerza bajo el neoliberalismo, mientras que los llamados gobiernos progresistas promovieron una repolitización. El reconocimiento de la dimensión política deriva de la aceptación de la vinculación entre las esferas política y económica, previamente resaltada. Por tanto, tiene sentido hablar de modelos políticos en lugar de modelos de desarrollo. Respecto a la vinculación entre lo doméstico y lo internacional, el examen de estos modelos permite ubicarse en la esfera doméstica, y al mismo tiempo reconocer las influencias externas sobre ella.

En este contexto, es pertinente incorporar algunos elementos de la corriente teórica de “estudios críticos del desarrollo”. Esta tiene el objetivo de “develar y deconstruir la ideología del capitalismo y los supuestos beneficios de la liberalización económica, ventajas comparativas, mercados libres, desregulación y privatización” (Veltmeyer y Delgado 2018, 3). Esto implica un cuestionamiento al orden establecido y una búsqueda de las posibilidades de transformarlo (Munck 2011, 74). Así, con acuerdo con la perspectiva expuesta en la sección anterior en cuanto procura evidenciar los objetivos perseguidos de manera encubierta por las “ideologías”

(entendidas como “narrativas sociales sistemáticas”), las cuales dan lugar a la aceptación de determinadas situaciones por parte de quienes son afectados por las mismas (Farah 2011, 17). Es decir, obtener el consentimiento de los grupos subordinados y consolidar el componente consensual de la hegemonía.

Las indicadas “narrativas” están compuestas por ideas y por discursos, entre ellas se encuentra la que se ha construido alrededor del desarrollo. No puede desconocerse que los conceptos de desarrollo y subdesarrollo han moldeado aquello que se concibe como problema, la forma en que debería ser analizado y las acciones a seguir. Estos conceptos son presentados como objetivos y técnicos, pero constituyen creaciones que tienen por objeto brindar soporte al orden establecido y justificar el dominio de determinados grupos sobre otros (Farah 2011, 17, 18). Todo lo cual nuevamente remite al concepto de encuadre.

Estos estudios presentan una perspectiva histórica. Varios autores refieren la existencia de “6 décadas de desarrollo”, cada una caracterizada por un proyecto de desarrollo sustentado en un conjunto de ideas y en un discurso (Parpart y Veltmeyer 2011, 25, 31; Veltmeyer y Delgado 2018, 9; Veltmeyer y Bowles 2018). En este trabajo se consideran los modelos políticos enmarcados en una idea particular de desarrollo que se han sucedido en América del Sur. La primera corresponde al orden de posguerra y la guerra fría (Parpart y Veltmeyer 2011, 25; Veltmeyer y Delgado 2018, 10; Veltmeyer y Bowles 2018). Uno de los objetivos de su formulación fue contener el avance del comunismo (Nustad 2004, 16). Se construyó un marco con el cual se logró su aceptación como algo real, con carácter técnico y sostenido por un “discurso tecnocrático”, de modo que en principio no se pusieron en duda las categorías de “desarrollado” y “subdesarrollado”, sino que se buscaban las causas de esta última (Nustad 2004, 18, 21).

Las primeras formulaciones estuvieron marcadas por una corriente dominante representada por Rostow y Lewis, y por una corriente crítica representada por Baran (Parpart y Veltmeyer 2011, 25; Veltmeyer y Delgado 2018; Veltmeyer y Bowles 2018). Para entonces el desarrollo se concebía en términos de incremento del ingreso por habitante, “industrialización y modernización” (Parpart y Veltmeyer 2011, 25, 26; Veltmeyer y Delgado 2018, 11; Veltmeyer y Bowles 2018, 3). En este contexto, se creó la CEPAL que se convirtió en un referente para la región.

### **1.3.1. Estructuralismo cepalino**

James Cypher (2011, 65) recoge bajo la denominación de “desarrollismo” varias corrientes críticas o heterodoxas: estructuralismo, Postkeynesianismo, teoría de la dependencia y Neomarxismo. Estas perspectivas comparten el rechazo a la absoluta libertad del mercado (Cypher 2011, 66). En este trabajo, se revisa únicamente el estructuralismo debido a que es la formulación teórica directamente asociada con un modelo puesto en práctica en América del Sur. No se sugiere que los modelos no puedan ser estudiados en el marco de otras formulaciones teóricas, sino que se busca analizar una teorización que se proyectó a través de recomendaciones de política específicas por parte de una entidad de carácter internacional, revelando una vez más la interacción entre las esferas doméstica e internacional.

La vigencia del estructuralismo coincide con el periodo de la llamada industrialización dirigida por el Estado (décadas de los cincuenta a los setenta). Este asumió el concepto de desarrollo (Bértola y Ocampo 2013, 11). No obstante, cuestionó teorías tradicionales como la “modernización”. Según ésta, la modernización “consiste en la progresiva expansión de un sector moderno a expensas de uno tradicional”, mientras que para el estructuralismo la ampliación del “sector moderno” no necesariamente conlleva un repliegue del tradicional, sino que se articulan originando “desarrollo dependiente, capitalismo periférico, patrones oligárquicos de desarrollo, industrialización trunca”, etc. (Bértola y Ocampo 2013, 166). En la primera fase son esenciales las contribuciones de Prebisch (Lustig 2000, 85, 92).

Esta teorización se asentó sobre una perspectiva histórica de la cual se desprendía la comprensión de una estructura económica mundial conformada por centro y una periferia (Saludjian 2006, 9). Para los estructuralistas, las teorías dominantes, tales como el planteamiento de “ventajas comparativas”, resultaban inaplicables a los países periféricos debido a que estos eran estructuralmente diferentes a los países del centro. En consecuencia, se cuestionó que estos pudieran beneficiarse del “libre comercio”. Aún más, se argumentaba que el comercio entre los países del centro y los periféricos era uno de los medios para sostener los respectivos niveles de desarrollo (Cypher y Dietz 2009, 169, 175). Ello obedecía a que estos presentaban capacidades desiguales para absorber el “progreso técnico” dando lugar a una tendencia al “deterioro de los términos de intercambio” debido a que las materias primas perdían valor relativo frente a las manufacturas. Todo lo cual derivaba en una ampliación permanente de las brechas. Por tanto, se

planteaba como alternativa la industrialización (Sunkel 2000, 34; Prebisch 1996; Lustig 2000, 85, 86). Con este sustento, Prebisch proponía un modelo de “desarrollo hacia adentro” (Prebisch 1996). Este consiste en “una gradual ampliación y diversificación de la actividad manufacturera, que eventualmente hace posible absorber mano de obra de sectores rezagados y elevar la productividad media del trabajo” (Rodríguez 1980, 310).

El inicio del proceso de industrialización fue anterior a la propuesta cepalina, de modo que esta no lo originó, sino que lo sustentó teóricamente (Prebisch 1996; Furtado 1966, 210; Braña 2016, 39). Además, entre el proceso práctico y la formulación teórica se configuraron políticas públicas encaminadas a sostener dicho proceso, por lo cual se afirma que “la industrialización en América Latina fue un hecho antes de ser una política y una política antes de ser teoría” (Love 1994, 395).

En principio, el planteamiento de Prebisch no contemplaba acciones redistributivas. Esta consideración se incluye posteriormente, obviando nociones de desborde de la riqueza (Prebisch 1963, 12). Tal enfoque redistributivo habría tenido por efecto la elevación del “nivel de vida de las masas” (Prebisch 2012).

Por otra parte, es reduccionista equiparar el estructuralismo con la tesis del “deterioro de los términos de intercambio”, o con “industrialización por sustitución de importaciones”. En el primer caso, Sunkel argumenta que el enfoque buscaba una “transformación estructural”, no se trata únicamente de relaciones comerciales (2000, 37, 38). Mientras que, respecto al segundo, se estaría dejando al margen buena parte del modelo (Cypher 2011, 67; Bértola y Ocampo 2013). Para Cypher, esta concepción equivocada ocasiona que se desconozca o se desvirtúe el papel del Estado en el establecimiento de una matriz industrial no restringida a producir internamente aquello que antes se importaba (Cypher 2011, 66). Mientras que Bértola y Ocampo subrayan que el objetivo de sustitución de importaciones no constituyó el componente más importante del modelo y que en algunos casos ni siquiera fue parte de la industrialización conducida por el Estado (2013, 170, 171). La industrialización dirigida por el Estado se habría extendido entre los cuarenta y los setenta, la sustitución de importaciones entre 1957 y 1967 con variaciones en ciertos países (Bértola y Ocampo 2013, 193). Por consiguiente, es fundamental el papel del Estado en aspectos económicos y sociales no únicamente en el ámbito industrial (Bértola y Ocampo 2013, 192).

La propuesta cepalina de “desarrollo hacia adentro” no implicaba dejar de exportar. En particular, Prebisch (1996) enfatizaba la necesidad de fomentar la exportación de bienes industrializados. A este respecto, Guillén subraya (2007, 303) que suele desconocerse el fomento de las exportaciones recomendado por la CEPAL. En la práctica, además de que estas no perdieron relevancia, recibieron incentivos en “casi todos los países medianos y grandes” donde se “introdujeron mecanismos de promoción de exportaciones desde mediados de los años sesenta” (Bértola y Ocampo 2013, 192).

Bértola y Ocampo afirman que el modelo “[...] combinaba la sustitución de importaciones con la promoción de exportaciones y la integración regional”, y, “promovía activamente la modernización agrícola” (2013, 192). Sobre esta base, consideran más apropiado el concepto de “estrategia de industrialización dirigida por el Estado”, que definen como un “patrón de desarrollo” enfocado en la industrialización, alta presencia estatal y consolidación del mercado interno (Bértola y Ocampo 2013, 170).

De lo anterior se desprende que este modelo se corresponde con los proyectos integracionistas en cuyo marco se crearon varios mecanismos financieros regionales (bancos subregionales, acuerdos de pagos y fondos de reservas y de estabilización) ya revisados. Todo lo cual, da cuenta de los esfuerzos de la región para establecer estructuras propias.

En la década de los setenta tienen lugar múltiples cuestionamientos al desarrollo, entre ellos figura la “teoría de la dependencia”, pero también aparecieron tesis de liberalización comercial que finalmente alcanzaron preminencia (Parpart y Veltmeyer 2011, 26, 27; Veltmeyer y Delgado 2018, 12, 13; Veltmeyer y Bowles 2018, 3-5). Podría decirse que se trató de una etapa de transición, mientras algunos países mantenían el modelo dirigido por el Estado otros empezaban a adoptar el neoliberalismo. Además, coincide con la época de elevado endeudamiento con la banca privada internacional (Sandoval 2016; Marichal 2014).

### **1.3.2. Neoliberalismo**

El neoliberalismo se expresa en una esfera teórica vinculada con las ideas y en una esfera práctica que se corresponde con los modelos concretos. Las dos se fundan en la economía neoclásica y están vinculadas entre sí (Cahill 2014; Cope 2018, 48). Puede entenderse como un “concepto tripartito” compuesto por “un proyecto intelectual–profesional, un repertorio de políticas y una forma de política” (Mudge 2008, 704). De este modo, un conjunto de ideas es proyectado hacia lo

material por medio de la política, traducándose en políticas estatales de liberalización impulsada desde varias instituciones multilaterales y redes corporativas transnacionales. La desregulación comercial y financiera consecuentes han provocado que los Estados disminuyan o incluso pierdan el poder de control sobre “las fuerzas económicas” (Bourdieu 2001, 99). Todo lo cual constituye un proceso de despolitización (Bourdieu 2001, 99; Wood y Flinders 2014, 155; Cahill et al. 2018, XXXI; Madra y Adaman 2018, 113, 123; Burnham 2006, 98). Este se acompaña por una “economización de lo social” (Madra y Adaman 2018, 123) y de una “tecnocratización”. Esta última busca “aislar a los hacedores de política económica de las presiones del interés organizado o de las tentaciones del populismo” (Kingstone 2018, 208).

La “doctrina neoliberal” contiene los siguientes postulados: “individualismo metodológico”; búsqueda de beneficio individual; actuación individual y voluntaria dentro del mercado, en cuyo contexto, la “libre competencia” conduce a la “eficiencia económica”. En consecuencia, los mercados se entienden “como la forma más eficiente y más moral [...] de organización social” (Cahill 2014, 3, 5, 6). Esto implica “derechos de propiedad privada” y libertad absoluta de mercado, mientras que el Estado debe asegurar la permanencia de estas condiciones (Harvey 2015, 8). No obstante, se proclama una separación entre Estado y mercado, con lo cual se verifica una “despolitización de la regulación económica” (Mudge 2008, 718). Esta puede entenderse en términos de “neutralidad política” aplicada al Estado. De acuerdo con Mouffe (1999, 75), a partir de planteamientos liberales, se pretende reducir a cuestiones técnicas y administrativas aquellas de carácter político. Con ello, la política se reduce a economía, perdiendo “todo componente ético”, pero, “negar lo político no lo hace desaparecer” (Mouffe 1999, 188).

Hay sostiene que “la despolitización ha llegado a ser institucionalizada e ideacionalmente incrustada –en la nueva teoría de administración pública” (Hay 2014). Esto se vincula directamente con la orientación tecnocrática que implica una imagen técnica, desprovista de contenidos políticos. Este proceso tiene relación directa con “el proyecto neoliberal de un Estado delgado, que depende de mecanismos de delimitación y de apoyo para aplacar la picadura política de la política de austeridad” (Jessop 2014). Afirmación que resulta pertinente en referencia a las acciones adoptadas por los gobiernos durante la crisis de la deuda de los ochenta (Marichal 2010).

Sobre los planteamientos teóricos neoliberales se sustentan las políticas de “privatización, desregulación y mercantilización” (Cahill 2014, 3). Pero, estas no reflejan fielmente la “doctrina”, aún más, existen abiertas contradicciones (Cahill 2014). Así, el Estado interviene cuando se requiere sostener el modelo (Gamble 2014, 29), por ejemplo, en favor del sistema financiero (Harvey 2015, 78-80). Incluso Williamson (1991) subrayaba que Washington no siempre aplicaba sus propias recomendaciones. Entonces es claro que el “argumento neoliberal” se ha empleado para justificar y legitimar cualquier acción destinada a consolidar el poder de determinadas élites (Harvey 2015, 25).

El primer lugar donde se implantó el neoliberalismo fue Chile en los setenta bajo la dictadura militar, siendo adoptado a continuación en Estados Unidos y en el Reino Unido (Kingstone 2018, 201; Harvey 2015, 14, 15). Posteriormente, se expandió al resto de la región en el contexto de la crisis de la deuda de los ochenta. Entonces Los países fueron condicionados a implementar políticas liberalizadoras como parte de los “programas de ajuste estructural” impuestos por el FMI y el BM a cambio de la provisión de recursos (Cahill 2014, 16, 22; Babb y Kentikelenis 2018, 19; Spratt 2009, 281), entre ellas, la privatización (Kingstone 2018, 206). Además, intervinieron los bancos regionales de desarrollo en la coordinación de dichos programas (Babb y Kentikelenis 2018, 19). Entre los componentes de la estrategia de implantación del neoliberalismo se encuentra un “discurso neoliberal” esencial tanto en la configuración del modelo como en su persistencia (Fairclough y Fairclough 2012, 80). En primer término, aparecieron las ideas y el discurso, los cuales en un contexto favorable se convirtieron en una nueva realidad (Fairclough y Fairclough 2012, 81), es decir, materialización de ideas, de lo cual no pueden desconocerse las relaciones de poder que hicieron posible esta concreción.

Las reformas implementadas por este medio en la llamada América Latina fueron recogidas por Williamson en el denominado “Consenso de Washington” (Williamson 1991; Babb y Kentikelenis 2018, 19; Kingstone 2018, 203; Spratt 2009, 280; Gamble 2014). Este término ha sido asimilado como etiqueta del modelo que tomó forma en la región, a pesar de los múltiples cuestionamientos sobre lo acertado del mismo (Spratt 2009, 280, 281). Williamson (1991) denominaba Washington a una serie de organismos localizados en dicho lugar. Entre ellos, entidades gubernamentales estadounidenses (legislativas, económicas y administrativas), las “instituciones financieras internacionales” y “grupos de expertos”.

Las perspectivas tecnocráticas alcanzaron al Estado a partir de la implementación de los indicados programas de ajuste, mismos que se enfocaban en asuntos técnicos y administrativos. Un informe preparado por el propio BM, publicado en 1997, reconoció que se había dejado al margen las dimensiones política e histórica provocando una “falacia tecnocrática” (Zurbriggen 2007, 156, 163).

### **1.3.3. Neoestructuralismo**

En paralelo al neoliberalismo, desde los setenta empezó a tomar forma el neoestructuralismo (Guillén 2007, 307) asentado en documentos oficiales de la CEPAL y de autoría particular. En principio, no se fundaba en una recuperación del estructuralismo, sino que constituía un intento de reaccionar ante el neoliberalismo, por lo que se pretendió establecer diferencias (Ramos y Sunkel 1991, 31; French-Davis 1988; Guillén 2007, 308). En el contexto de la persistencia de la crisis de los ochenta, se buscó un cierto retorno al estructuralismo cepalino, en términos de “promover la modernización, la transformación productiva y la diversificación de las exportaciones de la región mediante la industrialización y la incorporación de progreso técnico” (Ramos y Sunkel 1991, 31).

La diferencia fundamental con el neoliberalismo es el reconocimiento de la necesidad de la acción estatal para corregir los problemas estructurales. Pero se alinea con éste al señalar que la intervención también tiene por objeto garantizar el funcionamiento del mercado (Ramos y Sunkel 1991, 17, 18). Se marca, además, una pretensión de superar los extremos defendidos por el estructuralismo, así, el excesivo papel del Estado, la limitada acción del mercado y el énfasis en perspectivas de largo plazo. Por tanto, el neoestructuralismo plantea una intervención limitada del Estado, un reconocimiento de la importancia del mercado internacional y una conjugación de políticas de corto y de largo plazo (Ramos y Sunkel 1991, 18). Bajo esta consideración, el Estado no reemplaza al mercado, sino que contribuye a sostenerlo al tiempo que facilita el relacionamiento entre los distintos grupos internos cuidando las dimensiones ambiental y de equidad (Ramos y Sunkel 1991, 29; Guillén 2007, 309; Sunkel 2000, 38). Se trataría de “un Estado regulador, un Estado orientador y un Estado concertador” (Sunkel 2000, 38).

Ramos y Sunkel plantearon una “síntesis neoestructuralista” basada en contribuciones estructuralistas y neoestructuralistas que se traducía en un modelo denominado “Desarrollo desde dentro” (Ramos y Sunkel 1991, 31). Consistía en propiciar crecimiento mediante la creación de



“capacidad propia” asentada sobre “la acumulación y generación de progreso técnico”. Esto se acompañaría por una orientación hacia el mercado interno e internacional para insertarse en la economía mundial a partir de los sectores de “excelencia relativa” (Ramos y Sunkel 1991, 19). Para ello, el énfasis estaba puesto en el fomento a las exportaciones (Ramos y Sunkel 1991, 23). Sin dejar de reconocer la importancia del sector agrario y de la incorporación de las dimensiones ambiental y de innovación (Ramos y Sunkel 1991, 25, 26).

Por parte de la CEPAL, el planteamiento neoestructuralista se recogió en la serie de documentos “transformación productiva con equidad” (CEPAL 1990; Estay 2012), atribuyéndose a las ideas de Fernando Fajnzylber (Lustig 2000; Estay 2012, 237; Braña 2016, 42). Estos documentos reflejan una asunción de la realidad del “deterioro de los términos de intercambio”, tanto para el contexto en el cual fue planteado como para entonces (Fajnzylber 1990, 15, 16, 53). No se consideraba que los problemas regionales hubieran derivado de la aplicación de la industrialización sustitutiva de importaciones en sí misma, sino que se argumentaba la necesidad de encontrar un punto medio entre el absoluto proteccionismo y la absoluta liberalización, lo cual permitiría una adecuada inserción en el “mercado internacional” (Fajnzylber 1990, 19). A esto se añade el énfasis en el papel del sector empresarial (Fajnzylber 1990, 23, 24).

La propuesta oficial de la CEPAL se insertó en el contexto de los esfuerzos para superar la crisis de los ochenta. Crisis, que Fajnzylber sostiene lo fue también de la industria (1990, 31). El planteamiento de Fajnzylber implica conjugar crecimiento, equidad, industrialización y competitividad. Esto, asumiendo que la competitividad permite crecimiento, en tanto que la industrialización contribuye a una mejor distribución del ingreso obtenido en contextos de crecimiento (1990, 67, 68).

Rosental afirma que el neoestructuralismo respondió al contexto de la época y en “Transformación productiva con equidad” recogió orientaciones que algunos países habían adoptado en la práctica. De modo que, la CEPAL y sus países miembros se habrían influido recíprocamente. Entonces defiende que se trató de una actualización, pero que mantuvo el legado estructuralista (2000, 77, 78). A este respecto, Estay subraya que la CEPAL pretendía recuperar la presencia que había alcanzado en décadas anteriores. Así también, la formulación cepalina habría significado una adecuación al contexto neoliberal establecido a partir de la crisis de la deuda (Estay 2012, 234). En tanto que Guillén considera que no existe la mencionada afirmación

del “legado estructuralista”, sino que el neoestructuralismo ha “ignorado [planteamientos esenciales] del estructuralismo clásico”, al tiempo que “ha incorporado planteamientos esenciales del enfoque neoclásico”, por lo que habría recaído en un “colonialismo mental” (2007, 313). Entre los planteamientos fundamentales del estructuralismo obviados por el neoestructuralismo se encuentra la noción centro-periferia, lo cual implica una desconexión del análisis respecto de la estructura de la economía mundial, en consecuencia, desconoce las interacciones entre aquello que se considera desarrollo y aquello que se considera subdesarrollo (Osorio 2003).

Es relevante que el neoestructuralismo no pretendía mantenerse en una esfera teórica, sino plantear acciones prácticas (Ramos y Sunkel 1991, 22; Rosental 2000). Así, French-Davis puntualiza que este proponía una acción estatal regulatoria, diferenciándose del neoliberalismo que promovía liberalización absoluta presentada como “política económica neutral” (French-Davis 1988, 40-43). Sin embargo, algunos neoestructuralistas consideraban que el neoliberalismo tenía “virtudes” entre las cuales figura “la importancia del mercado” y del sector privado (Guillén 2007, 309).

Este pretendido alejamiento del neoliberalismo podría entenderse a través del análisis de Fajnzylber respecto a que mientras a los llamados países en desarrollo se recomendaba “políticas neutrales”, los países desarrollados aplicaban combinaciones de proteccionismo e intervención estatal mostrando diferencias entre el discurso y la práctica (1990, 52), situación ya aludida en la sección anterior.

Para Guillén, el neoestructuralismo supera al neoliberalismo al incorporar una “dimensión social”. No obstante, existe una “convergencia” entre ambas formulaciones, misma que se desprende de que el neoestructuralismo no critica los fundamentos neoliberales, habiendo aceptado ideas contrarias al estructuralismo como “capital humano” (2007, 312). En consecuencia, el neoestructuralismo es “una crítica de la forma y no del fondo del pensamiento neoliberal” (Guillén 2007, 313). En concordancia, Braña afirma que no se trataba de una oposición a los planteamientos neoliberales, sino a sus consecuencias sociales (2016, 44). Estay refiere que las críticas también se han dirigido a la propuesta propiamente cepalina, la cual, a los supuestos neoliberales añadía la necesidad de buscar la equidad sin cuestionar el papel del mercado y los grandes capitales, reduciendo la posibilidad de aplicar políticas sociales (Estay 2012, 236, 237).

Cabe anotar que esta propuesta ha sido denominada “neodesarrollismo” (Estay 2012, 233). Esta denominación, entendida como “nuevo desarrollismo”, también ha sido aplicada a otras propuestas (Domínguez, León y Braña 2016, 11; Braña 2016).

Respecto al modelo político que tomó forma en América del Sur entre los ochenta y los noventa del siglo XX, surge la interrogante de qué tanta influencia consiguió la CEPAL y, por tanto, en qué medida dicho modelo puede calificarse como neoliberal o neoestructuralista. De acuerdo con Estay, prevaleció el modelo neoliberal (2012, 240).

#### **1.3.4. Modelo progresista**

Como reacción ante las consecuencias del neoliberalismo, surgieron voces que proponían alternativas consiguiendo dirigir el gobierno en varios países suramericanos (Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela). Estos han recibido múltiples denominaciones, entre ellas, progresistas, de izquierda (Gudynas 2011b, 33; Leiva 2008), posneoliberales (Leiva 2008), “marea rosa” (Kingstone 2018; North 2018; Chodor 2015), “socialistas [...] desarrollistas, populares, nacionalistas, populistas” (Carrillo, Escárzaga y Günther 2016, 11). Dado que las economías suramericanas históricamente se han fundado en la extracción de recursos naturales, también se encuentran alusiones a una “convergencia económica conservadora”, “consenso de los commodities” (Domínguez y Caria 2016, 102), basada en el extractivismo (Acosta y Cajas 2016, 393, 396; Günther y Huerta 2016, 95).

En términos generales el extractivismo se entiende como extracción de recursos naturales y su comercialización internacional (Burchardt et al. 2016, 7; Acosta y Cajas 2016, 393). Mientras algunos consideran al extractivismo común a los gobiernos de izquierda y de derecha en un entendimiento de una opción “desarrollista” (Acosta y Cajas 2016, 393, 396, 415), otros distinguen entre extractivismo y neoextractivismo (Burchardt et al. 2016; Günther y Huerta 2016). Por el primero, entienden aquel llevado adelante principalmente por la empresa privada (Burchardt et al. 2016, 7), también denominado “extractivismo tradicional” (Günther y Huerta 2016, 95) y que mantienen los países orientados hacia el mercado (Burchardt et al. 2016, 7; Günther y Huerta 2016, 95). En tanto que el segundo lo vinculan con los llamados gobiernos progresistas. Por ejemplo, Gudynas habla de “neoextractivismo progresista” (Gudynas 2011b, 35). Mientras que Peters (2016, 28, 29) afirma que el neoextractivismo es un rasgo común a estos, mismo que sustentaría parte importante de los éxitos que alcanzaron. La novedad respecto

al extractivismo residiría en la participación del Estado en los procesos extractivos y su administración de los recursos obtenidos por este medio, los cuales se invierten en áreas sociales (Burchardt et al. 2016, 7; Peters 2016, 28, 40; Günther y Huerta 2016, 95, 96). Peters agrega que se alcanzó un “alto grado de legitimidad democrática y de apoyo político al modelo de desarrollo” (2016, 28).

Ecuador y Bolivia corresponderían al neoextractivismo, así como Perú y Colombia al “extractivismo clásico”, respecto a lo cual, Domínguez y Caria subrayan que las distinciones entre estos modelos no son claras en la práctica, siendo posible discutir qué países destinan más recursos al área social y cuáles han obtenido mejores resultados, pues aparentemente la evidencia no es concluyente. Por ello, afirman que los dos modelos se diferencian por su estrategia (2016, 103-107. A este tipo de planteamientos subyace un cuestionamiento acerca del sentido de buscar alternativas cuando el modelo dominante trae resultados similares. Aún más, Larrea afirma que la mayor parte de la región adoptó ciertas políticas independientemente de su orientación ideológica: ampliación del alcance de los servicios públicos, mejoras salariales y transferencias económicas (2016, 141), lo cual es discutible.

Por otro lado, Filmus (2019, 46) no se refiere al neoextractivismo, pero reconoce que se mantuvo una base primario-exportadora, cuya modificación habría requerido más tiempo. Presenta una serie de características comunes a los “gobiernos progresistas”: respecto a la “institucionalidad democrática” (Filmus 2019, 31, 32); nuevo papel del Estado, recuperando “la capacidad de conducir los procesos de desarrollo nacional, de regulación del orden social y económico y de protección e inclusión de los sectores más desprotegidos” (Filmus 2019, 33), lo cual incluyó participar de los ingresos generados por la exportación de materias primas; “[...] fortalecimiento del mercado interno y la creación de trabajo” (Filmus 2019, 34, 35); y, énfasis en disminuir la pobreza y la desigualdad (Filmus 2019, 37, 38). Considera el mercado interno y el trabajo como el enfoque principal del modelo en lugar del comercio internacional (Filmus 2019, 35). En consecuencia, habría tomado forma una “política económica de características inclusivas” complementada con “programas sociales” (Filmus 2019, 37). A tales gobiernos también se atribuye el interés por una construcción regional (Filmus 2019, 43, 44).

Thwaites y Ouviaña plantean un análisis más estructural al abordar una etapa histórica en lugar de un conjunto de gobiernos, al referirse a un “ciclo de impugnación al neoliberalismo en América

Latina” (2018, 20). Este ciclo derivaría de la oposición frente al neoliberalismo con una recuperación del papel del Estado, pero sin mecanismos de tipo social ni modificaciones estructurales (Thwaites y Ouviaña 2018, 21, 34, 50).

Domínguez y Caria sostienen que el modelo fue diferente del “nuevo desarrollismo” o “nacional desarrollismo” porque el crecimiento no se asentó únicamente en el sector exportador, sino también en una distribución de los recursos mediante mejoras salariales incrementando en consecuencia el consumo, configurando un “capitalismo regulado” (2016, 96). Esta perspectiva se opone a aquella que procura presentar la indicada distribución únicamente a través de “políticas asistencialistas”.

A pesar de estas denominaciones de conjunto, no existió uniformidad (Gudynas 2011b; Chodor 2015). Estos gobiernos representaron un amplio espectro entre posturas radicales y moderadas (Gudynas 2011b, 34, 35; Acosta 2011, 196). Los proyectos ecuatoriano y boliviano se adscribieron a los conceptos de “buen vivir” y “vivir bien” (Braña 2016, 15). Estas dos formulaciones suelen analizarse como expresiones del mismo concepto de “buen vivir”, si bien es cierto, reconociendo que no son idénticas (Gudynas 2011a, 233; Gudynas 2011b, 50). El buen vivir fue analizado tanto en términos de una forma distinta de entender el desarrollo como en términos de una opción distinta al desarrollo (Braña 2016, 16, 62). En todo caso, “es resultado de la inconformidad frente a los estilos de desarrollo convencionales” (Gudynas 2011a, 232).

Se trata de una concepción vinculada con las formas de vida y cómo éstas son entendidas por los pueblos indígenas, mismas que se habría pretendido proyectar en las Constituciones de estos países (Gudynas 2011a; Acosta 2011). Este concepto desconoce la existencia de un camino de desarrollo, por tanto, pierden sentido las categorías de desarrollado y subdesarrollado (Acosta 2011, 189, 190). Este concepto ha sido identificado con múltiples corrientes de pensamiento que cuestionan el orden dominante (Acosta 2011, 191; Gudynas 2011b, 50, 51).

El concepto generó un amplio debate, por ejemplo, Quijano (2012) lo llama “bien vivir” y considera necesario enmarcarlo en las concepciones de “des-colonialidad del poder”. Por otra parte, Morales (2011) lo presenta en términos de “paradigma no capitalista”. Esto implica una oposición directa frente al sistema capitalista y sus estructuras. Por tanto, se fundó en una reivindicación de la complementariedad y en un rechazo de la competencia. Esta última se relaciona con el entendimiento de “vivir mejor” que se enmarcaría en la comprensión de superar

e incluso subordinar a otros, es decir, un sentido de competencia y de acumulación capitalista. Este rechazo del capitalismo también implica la recuperación de una relación armónica con el ambiente y sus componentes, en lugar de un “dominio de la naturaleza” (Morales 2011; Acosta 2011, 195; Gudynas 2011a, 231). Para Gudynas se trata de una “alternativa al desarrollo” (2011a, 233). Mientras que, para Acosta, implica un desafío al concepto de desarrollo superando su enfoque en condiciones materiales. No obstante, lo concibe como un medio para “construir un nuevo régimen de desarrollo” (2011, 193). Este régimen, estaría sostenido por la equidad (Acosta 2011, 202).

Estas propuestas recibieron múltiples críticas, partiendo de si es apropiada o no la traducción de los términos “Sumak Kawsay” y “suma qamaña” del Kichwa y del aimara respectivamente. Además, el uso limitado de las expresiones originarias en favor de las españolas, para algunos, ha significado la pérdida de las raíces en el pensamiento ancestral (Braña 2016, 63-65). De lo anterior se derivan los cuestionamientos acerca de en qué medida el modelo realmente adoptado responde a la definición conceptual (Braña 2016, 67, 68). Más allá de las discusiones conceptuales, es evidente que el modelo implicó una recuperación de la capacidad de actuación del Estado (Gudynas 2011b, 33) emprendiendo políticas públicas activas, entre cuyos resultados figura la reducción de la pobreza en porcentajes considerables (North 2018).

#### **1.4.- Interacción entre mecanismos financieros regionales y modelos políticos (perspectiva de economía política internacional crítica)**

Una perspectiva neogramsciana implica necesariamente una comprensión histórica, es decir, de los encadenamientos entre el pasado, el presente y el futuro (Morton 2003b, 132). En este sentido, la interacción entre mecanismos financieros regionales y modelos políticos puede ser estudiada a partir del concepto de “estructuras históricas”, pues estas se integran por fuerzas que interactúan de maneras diferentes. La particular configuración de fuerzas se revela en el análisis de casos concretos. Por tanto, el estudio a partir de este concepto permite identificar las configuraciones específicas que posibilitan y restringen determinadas acciones. La referencia a “fuerzas” alude a “capacidades materiales, ideas e instituciones” (Cox 1993, 142; Sinclair 1996, 7, 9; Ayers 2008, 5). Esta “estructura histórica” puede definirse como una “totalidad limitada”, pues se trata del contexto delimitado en el cual ocurren determinadas relaciones e interacciones (Cox 1993, 146). Así, el punto de partida es “cómo el poder en las relaciones sociales de

producción puede dar lugar a ciertas fuerzas sociales”, a continuación, “cómo estas fuerzas sociales pueden llegar a ser las bases del poder en formas de Estado” y finalmente, “cómo estas podrían dar forma al orden mundial” (Morton 2003a, 155). De este modo, una “estructura histórica” está constituida por “tres esferas de actividad: en primer término, “relaciones sociales de producción” que se expresan en “formas materiales, institucionales y discursivas”; en segundo lugar, “formas de Estado”, referidas a “complejos históricamente contingentes Estado/sociedad civil”; y, por último, “órdenes mundiales” integrados por “fases de estabilidad y conflicto”, así como “oportunidades para pensar sobre cómo formas alternativas de orden mundial podrían emerger” (Morton 2003a, 155). Dentro de cada una de estas esferas ocurre una combinación de ideas, capacidades materiales e instituciones, donde las últimas son conjugación de las dos primeras (Morton 2003a, 156).

Para efectos de este trabajo, la estructura está conformada por un modelo político sustentado en una idea de desarrollo, mismo que precisa financiamiento, el cual se canaliza, entre otros medios, a través de mecanismos regionales, todo ello en el marco de un orden mundial establecido. Por tanto, es evidente una configuración de ideas, capacidades materiales e instituciones, conjunto que está ineludiblemente inserto en un marco de relaciones de poder.

Se asocia “capacidades materiales” con los recursos disponibles: “capacidades tecnológicas y organizativas”, consideradas “dinámicas”; “recursos naturales”, “equipamiento (por ejemplo, industrias y armamentos)”, y, “riqueza” en general, consideradas “acumuladas” (Cox 1993, 142; Sinclair 1996). Por consiguiente, este concepto permite aproximarse al componente material de la interacción en estudio. Así, las capacidades materiales están dadas por los recursos disponibles. En el caso de los países suramericanos, se trata básicamente de recursos naturales que generan ingresos a través de la exportación. Por otro lado, los mecanismos financieros regionales se constituyen para proveer soporte material, de modo que sus capacidades materiales están compuestas principalmente por el volumen de financiamiento que pueden movilizar. Este puede estar compuesto por los aportes de sus miembros, por los recursos que obtienen tanto en fuentes oficiales como en el mercado y por las utilidades resultantes de sus operaciones. También son medios de transmisión de ideas, pero estas no están separadas del componente material.

Las dos perspectivas expuestas en este documento reconocen la interacción de las instituciones con sus miembros, pero no abordan lo relativo al modelo político que estos implementan y sus

implicaciones. La inserción de los modelos políticos y los mecanismos financieros regionales en el orden mundial establecido deriva en el concepto de hegemonía, mismo que implica una conjugación entre poder, ideas e instituciones (Cox 1993, 155; Cox con Jacobson 1996, 363). Por tanto, a pesar de su vinculación con institucionalización, esta no es la única dimensión en la que se expresa, así como no cabe equiparar instituciones con hegemonía (Cox 1993, 146). Por otra parte, no está circunscrita únicamente a elementos materiales (Germain y Kenny 1998, 5). Esta perspectiva de la hegemonía implica un enfoque “en la interacción entre procesos particulares” (Morton 2003a, 154), apareciendo una “noción discreta” de la misma en la esfera de orden mundial antes referida (Morton 2003a, 156).

La hegemonía se inserta en la relación entre los niveles doméstico e internacional. Esto debido a que empieza en el ámbito doméstico y se expande hacia la esfera internacional (Cox 1983, 171; Morton 2003a, 156, 160, 170). Así, Morton resalta que si bien, según la noción original de Gramsci, la hegemonía procede del ámbito doméstico, no puede desconocerse que concibe también “una yuxtaposición constante y dialéctica entre las esferas nacional e internacional” (2003a, 170). En este orden de ideas, Bieler, Bruff y Morton sostienen que “los Estados nacionales’ siempre están en un proceso de formación compleja, y son el resultado de cómo desarrollos ‘internacionales’ son traducidos dentro y a través de varios contextos ‘nacionales’” (2015, 140). Este énfasis obedece a la intención de defender la validez de los conceptos de Gramsci para el análisis de asuntos internacionales, rechazando que se limiten al ámbito doméstico. Germain defiende tal postura, misma que Kenny y que Bieler, Bruff y Morton también perciben en Cox (Bieler, Bruff y Morton 2015, 139).

La indicada expansión hacia lo internacional se refleja en la transferencia y consolidación de determinadas nociones y percepciones bajo un sentido de emulación de aquello que promueve quien ejerce la hegemonía. Estas pueden moverse en distintos ámbitos, social, cultural, económica (Cox 1983, 171). Cox, adoptando la concepción “centro-periferia”, señala que los países que corresponden a esta última absorben “algunos aspectos económicos y culturales del centro”, pero, “son menos capaces de adoptar sus modelos políticos” (Cox 1983, 171). Estas características marcan el alejamiento del ámbito puramente interestatal. Así, referir que la hegemonía existe en el nivel internacional no implica que esté presente únicamente en la relación entre los Estados, sino que aparece en la esfera económica traducida en el establecimiento de un



“modo de producción” que se expande globalmente subordinando otros existentes, así como en la esfera social debido a que toman forma relaciones sociales fuera de los espacios domésticos (Cox 1983, 171; Morton 2003a, 160). En consecuencia, la hegemonía para considerarse tal, precisa de tres estructuras: social, económica y política (Cox 1983, 172). Además, se sustenta en “normas universales, instituciones y mecanismos que descansan en reglas generales de comportamiento para los Estados y para aquellas fuerzas de la sociedad civil que actúan a través de las fronteras nacionales” (Cox 1983, 172). De modo que el Estado es entendido como “elemento constitutivo” de un “orden social” (Germain y Kenny 1998, 5).

En directa vinculación, figura el concepto de “bloque histórico” que alude a la relación entre fuerzas sociales dominantes y subordinadas en la forma determinada por las primeras, de modo que se trata de una construcción de hegemonía que toma lugar en el nivel doméstico (Morton 2003a, 157, 158, 160) que precisa de “una clase social hegemónica” (Morton 2003a, 160). Así, el “bloque histórico” se construye mediante la “integración de una variedad de intereses de clase” (Morton 2003a, 157). Estas “configuraciones de fuerzas sociales” sustentan el poder del Estado y, por tanto, definen sus márgenes de acción (Morton 2003a, 158).

Tanto Gramsci como muchos de quienes se han apoyado en sus planteamientos, han utilizado el concepto de hegemonía para “explicar el dominio de una clase sobre otras a través de una consideración de procesos de legitimación y la construcción de consentimiento” (Cope 2018, 166). Esto bajo el entendimiento de Gramsci de que el establecimiento de determinadas instituciones y prácticas tenía por objeto alcanzar grados de consentimiento para sostener las relaciones de poder existentes en lugar de emplear acciones coercitivas. Esto era posible a través de “valores e ideas mediante circuitos crecientes de medios, sistemas de educación masiva y otros así llamados cuerpos privados en sociedad civil” (Cope 2018, 166).

El ejercicio de la hegemonía por un grupo determinado significa que este domina “los componentes materiales del poder” mediante un “consenso” que puede sostenerse en una ideología (Cox con Jacobson 1996, 363). Este consenso se sostiene sobre encuadres de “interés universal” que implicará un reparto desigual de beneficios que obedece a las “relaciones de poder existentes” (Cox con Jacobson 1996, 364). De este modo, la Hegemonía “llega a ser más que simplemente dominio estatal. Aparece como una expresión de consentimiento ampliamente manifiesto en la aceptación de ideas, apoyadas por recursos materiales e instituciones” (Morton

2003a, 156). El Estado que ejerce la hegemonía procura el establecimiento de instituciones funcionales a tal ejercicio. Para ello, precisa alcanzar la aceptación de otros, de modo que se configura una estructura jerárquica (Cox 1983, 172). Estructura que, debido a la búsqueda de aceptación por parte de los otros actores, se sostiene también en un componente consensual estableciendo “fuerzas subordinadas” (Sinclair 1996, 10). En consecuencia, cabe preguntarse cuáles son los “valores y entendimientos” que sostienen un determinado “orden social o mundial” (Morton 2003a, 156).

El orden mundial configurado después de la Segunda Guerra Mundial se sustentó sobre la “organización internacional”, misma que, por tanto, juega un “papel hegemónico” desarrollando varias funciones. Las instituciones que forman parte de la denominada “organización internacional” resultan del “orden mundial hegemónico”, pero al mismo tiempo, proporcionan el marco para las reglas que son funcionales a este orden y permiten su expansión legitimándolas con sustentos ideológicos. Así también, “cooptan a las élites de los países periféricos” y, “absorben las ideas contrahegemónicas” (Cox 1983, 172). En consecuencia, la Hegemonía “puede operar en dos niveles”, en el primero, se construye “un bloque histórico [...] estableciendo cohesión social dentro de una forma de Estado”, mientras que en el segundo se expande “un modo de producción internacionalmente” así como se proyecta “la hegemonía a través del nivel del orden mundial” (Morton 2003a, 160). Por tanto “las organizaciones internacionales pueden jugar un rol clave en ajustar intereses subordinados mientras facilitan la expansión de las fuerzas dominantes económicas y sociales” (Morton 2003a, 161). En este contexto, el Estado ha sido “un mediador entre las prioridades de política de la economía mundial y los grupos domésticos” (Morton 2003a, 161). La organización internacional se inserta en relaciones de poder y constituye un proceso de institucionalización de la hegemonía (Cox con Jacobson 1996, 364).

Las instituciones reducen su capacidad de acción en contextos de debilitamiento de la hegemonía, mientras algunas se adaptan, otras no lo consiguen. Asimismo, “un cambio en la hegemonía puede dar lugar a la emergencia de una fuerza contrahegemónica” que surge del incremento de las capacidades materiales y “una articulación coherente y persistente de las demandas de los grupos subordinados que desafían la legitimidad del consenso prevaleciente” (Cox con Jacobson 1996, 364). Frente a esta emergencia, puede ocurrir una reacción por parte de quien ejerce la

hegemonía, misma que puede expresarse en un intento de cooptación incorporándola en el sistema. Con ello, el sistema sufre pequeñas modificaciones reduciendo las demandas por sustituirlo, es decir, recupera legitimidad (Cox con Jacobson 1996, 364, 365). Tanto el incremento de capacidades materiales como el desafío al orden establecido, antes señalado, caracterizó al modelo político que tomó forma en el siglo XXI en el contexto de los llamados gobiernos progresistas que plantearon la necesidad de establecer instituciones financieras que sirvieran mejor a los intereses de América del Sur.

Finalmente, la estrategia hegemónica, como los procesos de despolitización que han formado parte de esta, requieren un medio de transmisión a la sociedad. Es decir, un medio para adquirir la calidad de “imagen colectiva” o incluso “pensamiento intersubjetivo”. Este medio implica un componente comunicacional, el cual puede interpretarse a través de los conceptos de encuadre y marco.

## **Conclusiones**

El financiamiento del desarrollo reviste una dimensión económica y una política, enlazando la provisión de recursos económicos con una particular concepción de desarrollo. Por tanto, permite abordar parte de la interacción entre mecanismos financieros regionales y modelos políticos. Aquellos también proporcionan financiamiento en etapas de crisis, de modo que además de financiamiento del desarrollo, se trata de ofrecer soporte.

Los mecanismos financieros regionales pueden estudiarse desde una perspectiva liberal institucionalista que provee una serie de conceptos, pero que se mantiene en un campo descriptivo y normativo. Mientras que la perspectiva de economía internacional crítica permite abordar estos mecanismos en su interacción entre sí y con sus miembros, bajo el concepto neogramsciano de instituciones. Asimismo, la mencionada interacción puede analizarse a partir del papel de las ideas, las capacidades materiales y las relaciones de poder.

En este trabajo, la interacción con los miembros se toma en función del modelo político y no del país como tal. Esto implica un reconocimiento de la dimensión política inherente al modelo que se formula a nivel doméstico. Este suele estar atravesado por algún entendimiento de desarrollo. Tal entendimiento ha variado a través del tiempo, volviéndose difuso. Las formulaciones teóricas estructuralistas, neoliberales y del buen vivir no se tradujeron de forma literal en los modelos

suramericanos, pero incidieron sobre su configuración. Parte de dicha influencia externa se canalizó a través de los mecanismos financieros regionales mediante ideas y capacidades materiales. Las ideas son utilizadas para establecer encuadres destinados a consolidar el componente de consentimiento de la hegemonía. Esto se encuentra en la proyección del neoliberalismo y en la imagen técnica, despolitizada, de los mecanismos financieros regionales. Tales encuadres han sido instrumento para desvirtuar posibles alternativas.

Por otra parte, el modelo implementado por los llamados gobiernos progresistas implicó un desafío al orden establecido que se condujo por medio de una repolitización fundada en una mayor presencia del Estado y en un incremento de las capacidades materiales, aspectos que posibilitaron el planteamiento de conjuntos de ideas contrapuestas a dicho orden. Además, se pretendió materializarlas a través de instituciones. No obstante, la permanencia de las entidades creadas en el siglo anterior deriva en una interacción con dos tipos de configuraciones.

Tanto el modelo neoliberal como el modelo progresista en el siglo XXI se asentaron sobre una base material constituida por una matriz primario-exportadora, además de enmarcarse en el auge de las materias primas. Estas circunstancias los condicionaron de manera similar y explica el componente extractivista y la mayor disponibilidad de recursos (capacidades materiales), todo lo cual se precisa tomar en cuenta cuando se intenta teorizar sobre los mismos.

## **Capítulo 2. Modelos políticos y mecanismos financieros regionales siglo XX**

La realidad contemporánea está ineludiblemente atada al pasado, por ello, una perspectiva histórica permite comprender qué la ha moldeado. Este capítulo tiene por objeto develar la configuración de los modelos políticos en Ecuador y Perú desde que se posicionó el concepto de desarrollo, así como su interacción con los mecanismos financieros regionales. Tanto el auge de dicho concepto como la conformación de los primeros mecanismos, ocurrió en torno a mediados del siglo XX. Los sucesos históricos y sus interpretaciones son abundantes, por lo cual no es posible examinarlos en profundidad. Pero, se enfatizan los vínculos entre las esferas política y económica, doméstica e internacional y el papel de las ideas, las capacidades materiales y el poder.

Después de revisar los modelos políticos que tomaron forma en Ecuador y Perú durante la segunda mitad del siglo XX, se abordan los siguientes mecanismos financieros regionales: BID, CAF, FAR-FLAR y Convenio de Pagos y Créditos recíprocos de ALALC/ALADI.

### **2.1 Modelos políticos**

El desarrollo no constituye una realidad objetiva, sino una imagen construida políticamente. Así, a pesar de que en la definición del modelo interviene una serie de elementos económicos y técnicos, este responde a una particular orientación política. En América del Sur, durante el siglo XX, se configuraron tres modelos políticos: primario-exportador, desarrollista y neoliberal con algunas características generales y otras específicas de cada país.

En Ecuador y Perú el modelo primario-exportador se extendió hasta alrededor de los sesenta, cuando se orientaron hacia el desarrollismo. El posterior desencadenamiento de la crisis de la deuda ofreció un contexto favorable para la implantación del neoliberalismo.

Suele asociarse la crisis de la deuda con el fracaso del modelo cepalino, pero hubo factores internos no necesariamente inherentes al modelo y factores externos. En los setenta, los créditos provinieron principalmente de bancos privados que canalizaron el exceso de liquidez resultante de los depósitos de los países árabes exportadores de petróleo (Marichal 2014, 229, 230).

Además de los grandes volúmenes de recursos, el endeudamiento se tornó inmanejable debido a que la Reserva Federal incrementó las tasas de interés con objeto de contener la inflación en Estados Unidos, lo cual ocasionó una pronunciada elevación de las tasas a que estaba sujeta la deuda (Marichal 2014, 243, 244).

La respuesta de los acreedores fue coordinada por el BM, el FMI y el BID con la participación directa del gobierno estadounidense. El objetivo principal no era auxiliar a los deudores, sino asegurar los pagos (Marichal 2014, 245). En épocas anteriores se declaraban moratorias y los procesos de renegociación se encaminaban a su levantamiento. Mientras que en los ochenta el principal interés era continuar con los pagos. De este modo, las suspensiones de pagos no se fundaron en un incumplimiento deliberado, sino en la insuficiencia de recursos (Estay 1996, 181, 182). Esto da cuenta de la articulación entre los grupos de poder internos y externos (Estay 1996, 194).

Los procesos de renegociación mayormente se efectuaban por el Departamento del Tesoro y el FMI que coordinaban el “mecanismo de renegociación” y buscaban luego la colaboración del BM y del BID. Los nuevos préstamos no implicaban entrega de recursos, sino que servían para cubrir los pagos vencidos (Marichal 2014, 245, 246).

Perú y Ecuador figuran entre los países que negociaron con “los comités bancarios” entre 1982 y 1983. El resultado fue la provisión de créditos a tasas y comisiones superiores a las del mercado, de modo que las deudas persistieron y los acreedores obtuvieron ganancias. Negociaciones posteriores permitieron “la capitalización de los intereses”, elevando el saldo sucesivamente (Marichal 2014, 248). Se intentó presentar un frente común de deudores, pero no se alcanzaron acuerdos. A pesar de las negociaciones y de la caída del valor de los títulos (Marichal 2014, 250, 251) “el servicio de la deuda se había convertido en una sangría permanente en toda Latinoamérica por las altas tasas de interés y por los ajustes económicos exigidos por los acreedores” (Marichal 2014, 251).

En la segunda mitad de los ochenta, se formularon dos planes consecutivos con el nombre de los secretarios del tesoro proponentes, Baker y Brady (Marichal 2014, 257, 258). El “plan Baker” preveía el aporte financiero del BM y del BID por un monto de 9000 millones de dólares, además del aporte de otras instituciones. Como contrapartida, los países beneficiarios debían implementar medidas liberalizadoras (Stallings 2014, 63, 69, 70; ODI 1991).

El plan Brady se emprendió en 1989. Se basó en un reconocimiento de que “los montos nominales de la deuda no correspondían a su valor real” y que “debía otorgarse mayor importancia a los mecanismos de reducción efectiva del endeudamiento acumulado” (Estay 1996, 218). Según Marichal (2014, 257-260), los bancos consiguieron su objetivo, pero los deudores no

alcanzaron mayores beneficios, ya que las tasas de interés comenzaron a descender ese año. Bajo este plan se emitieron bonos respaldados por Estados Unidos y condicionados a la implementación de “reformas neoliberales” (Suárez 2003, 70). En esta última etapa intervinieron las instituciones financieras internacionales incluido el BID (Stanley y Fernández 2018, 104, 105; Vivares 2013).

La implementación del modelo neoliberal conllevó la desaparición definitiva del modelo desarrollista. Si bien hubo movilización de recursos económicos, no cabría hablar de financiamiento del desarrollo, puesto que todos los esfuerzos se destinaron al pago de la deuda dando lugar a un desgaste de la situación de los países inmersos en la crisis (Marichal 2010, 217). Los mecanismos andinos, CAF y FAR, proveyeron financiamiento (Titelman 2006, 243-245). Por ello, se afirma que la CAF fue una de las pocas fuentes de financiamiento, pero sus costos eran relativamente elevados (Fairlie 2020).<sup>2</sup>

### **2.1.1. Ecuador**

Durante la primera mitad del siglo XX en Ecuador hubo poca presencia estatal reflejada en una limitada formulación de políticas públicas (Salgado 1989, 60). El poder estaba concentrado en los sectores exportadores de “productos agrícolas tropicales” (Velasco 1981, 152, 187), principalmente cacao y banano (CEPAL 2013; Acosta 2001, 98-102). El modelo puede caracterizarse como primario-exportador. También ha sido denominado “crecimiento hacia afuera” (Velasco 1981, 150, 176, 177, 183) o “desarrollo hacia afuera” (Velasco 1981, 167, 187).

Se advierte cierto acuerdo en que este modelo persistió en Ecuador mientras en las economías grandes de la región tomaba forma el modelo que sentó la base para el posterior desarrollo teórico cepalino (Velasco 1981, 183, 184; Villalobos 1985, 245; Salgado 1989, 67), por lo cual, Villalobos lo ubica dentro de lo que denomina “países de industrialización tardía y postrera” (1985, 245, 254). A este respecto, Páez (2019a)<sup>3</sup> anota que en el país hubo diversas propuestas de industrialización con una orientación distinta a la del modelo cepalino, esto es, más asentadas en una construcción interna, pero que no progresaron debido a distintas presiones. Sin embargo,

---

<sup>2</sup> Fairlie, Alan. Entrevista por la autora. Lima, 12 de marzo de 2020.

<sup>3</sup> Páez, Pedro. 2019a. entrevista por la autora. Quito 27 de septiembre y 23 de octubre de 2019.

durante las primeras décadas del siglo XX ya se elaboraban algunos bienes (azúcar, aceites, etc.) (Salgado 1989, 63, 64; Acosta 2001, 86, 91).

El relacionamiento con la CEPAL data de los cincuenta cuando esta realizó un estudio económico sobre el país que se publicó a principios de 1954 (CEPAL 2013). En este se concluyó que Ecuador se encontraba en una etapa inicial de la industrialización con sectores que podían avanzar hacia una sustitución de importaciones, por ejemplo, los textiles. Recomendaba continuar con el proceso de industrialización, pero también con la producción primaria a través de la agricultura extensiva. Para esta última se sugería la tala de bosques (CEPAL 2013, 65, 149, 183, 536), lo cual muestra que no cabían consideraciones ambientales. Posteriormente, realizó otros estudios y recomendaciones (Correa 2009). Entre estas últimas figuraba establecer una entidad de planificación (Achig 2013, 22), lo que dio lugar a la creación de la “Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica” (JUNAPLA) encargada de formular “planes de desarrollo” (Achig 2013, 22). Según Paz y Miño (2019),<sup>4</sup> este organismo proyectó el pensamiento de la CEPAL en el país. En esa época también se promulgó la “Ley de Protección Industrial” (Salgado 1989, 63, 64; Acosta 2001, 86, 91).

Para Salgado, las modificaciones legales e institucionales mencionadas dieron forma a cierta “política industrial”, por tanto, habría iniciado un modelo “desarrollista” caracterizado por un acento en la infraestructura, el “aparato gubernamental” y la industria (1989, 64, 67, 68). Entonces también se recibía financiamiento externo proveniente de bancos privados (Acosta 2001, 111).

En los sesenta, se aprecia con más claridad la conducción desde el Estado, el cual procuró establecer las condiciones necesarias para una producción industrial y un mercado para la misma. La producción se orientó hacia “bienes de consumo” (Villalobos 1985, 254, 262), empleando gran cantidad de bienes importados (Salgado 1989, 55, 57). Según Larrea, se buscó una “sustitución de importaciones” en los últimos años de los sesenta (Larrea 1985, 47; Larrea 1989, 91). Cabe anotar que la dictadura de la primera mitad de esta década formó parte de la contención ante un potencial avance comunista (Oleas 2019).<sup>5</sup> En esa época cobraron relevancia el BM, el

---

<sup>4</sup> Paz y miño, Juan. Entrevista por la autora. Quito, 25 de noviembre de 2019.

<sup>5</sup> Oleas, Julio. Entrevista por la autora. Quito 6 de agosto de 2019.



BID y la Agencia de Desarrollo Internacional de Estados Unidos (USAID). Asimismo, se recurrió al FMI varias veces (Acosta 2001, 111).

Para Oleas, las “políticas públicas” adoptadas en los setenta se “enmarcan en el modelo de industrialización por sustitución de importaciones” (2013, 38). Mientras que para Bocco, tomó forma un “modelo combinado de sustitución de importaciones y de producción para la exportación” (1989, 167), en tanto que para Correa (2009), no tuvo lugar una sustitución de importaciones.

El periodo 1972-1975 corresponde a la dictadura militar dirigida por Rodríguez Lara. En 1972 inició la explotación petrolera en la región amazónica (Salgado 1989, 56), lo cual coincidió con un auge en los precios del petróleo dando lugar al ingreso de grandes volúmenes de recursos económicos. Es preciso resaltar que tales recursos no llegaron a manos del Estado de forma automática, sino como resultado de la política nacionalista adoptada (Báez 1989, 151, 152; Oleas 2013, 33, 35; Schamis 1985, 300). Fue la primera ocasión en que el recurso de exportación que sostenía la economía fue propiedad del Estado que lo administró directamente (Salgado 1989, 59). Schamis (1985, 327) señala que la participación del Estado en cierta medida redujo el espacio cubierto por las transnacionales, las que se asociaron con el mismo.

Los recursos petroleros se canalizaron hacia procesos de industrialización (Bocco 1989, 160, 167; Villalobos 1985, 263, 264; Bocco 1985, 375). Es decir que el proceso se asentó sobre los ingresos de las exportaciones, logrando paulatinamente sustituir algunos productos antes importados (Bocco 1989, 168, 169). Sin embargo, no existió una diversificación productiva y persistió la exportación de pocos productos primarios como base de la economía (Oleas 2017, 218; Acosta 2001, 116, 123), entre ellos, banano, cacao, café y camarón, cuyo volumen se acrecentó (Acosta 2001, 137).

Este gobierno planteaba un discurso “nacionalista revolucionario” (Oleas 2013, 30). Por consiguiente, se experimentaron tensiones, con las petroleras por ejemplo (Oleas 2013, 43). No obstante, el Estado no se enfrentó al sector privado, sino que lo apoyó y protegió a través de subsidios y exenciones fiscales (Acosta 2001, 131, 132, 136; Chiriboga 1985, 92). Por ello, Villalobos afirma que se intentó “la creación o el reforzamiento, de esa débil burguesía industrial [...]” (1985, 264). Pero, no se consolidó “un empresariado ágil e innovador”, sino que tomó forma “una oligarquía ociosa” que se servía de “la protección del Estado” (Acosta 2001, 135). Se

protegía la llamada “pequeña industria” (Pita 1985, 221; Lefebber 1985, 23) para que se expandiera, pero estos industriales preferían no perder la protección (Lefebber 1985, 23). La mayor parte de bienes requeridos por la industria se importaban, de modo que no se establecieron “encadenamientos intersectoriales” (Oleas 2017, 216) y la industria interna se concentró en la producción de “bienes de consumo (Oleas 2013, 48; Villalobos 1985, 265, 270, 271). Además, el desarrollo industrial se centralizó en Pichincha y Guayas en lugar de distribuirse territorialmente (Bocco 1985, 377). Por otra parte, la industrialización sustitutiva fue obstaculizada por los importadores (Paz y Miño 2019). A pesar de todos los cuestionamientos, no puede desconocerse que en los setenta existió un alto crecimiento industrial (del 10% en promedio), el cual superaba el crecimiento del producto interno bruto (PIB) (8% en promedio) (Acosta 2001, 127).

Durante el gobierno de Rodríguez Lara el endeudamiento se contrató principalmente con organismos oficiales (Moncayo 1985, 421) y se manejó con “prudencia” (Oleas 2013, 69). Según Moncayo, la “política de endeudamiento” fue “cuidadosa y moderada” (1985, 422).

La conducción política también se reflejó en la ejecución de múltiples obras de infraestructura (Acosta 2001; Chiriboga 1985, 92; Paz y Miño 2019; Oleas 2013, 97). Se implementaron políticas sociales, por ejemplo, en educación y salud (Bocco 1985; Oleas 2013, 97). En consecuencia, disminuyó el analfabetismo y la “mortalidad infantil”, al tiempo que se incrementó la esperanza de vida (Oleas 2013, 97). Se afirma que estas áreas recibieron alrededor de un tercio del denominado “gasto público” o “gasto social”, pero se critica su concentración en el ámbito urbano, descuidándose una vez más a los sectores rural y agrícola (Bocco 1985, 370, 395, 396, 398). Se habría intentado algún tipo de reforma agraria durante los primeros años de la década de los setenta que se habría abandonado en los últimos (Bocco 1989, 173). Por consiguiente, persistió la desigualdad (Acosta 2001, 116, 123, 129, 130).

La adopción de medidas restrictivas de importaciones explicaría el surgimiento de oposición por parte de grupos relacionados con dicho sector, lo cual habría derivado en la sustitución del gobierno de Rodríguez Lara por otro gobierno militar que se distanció de las políticas nacionalistas (Moncayo 1985, 419). Esto significó un repliegue del Estado en favor de las transnacionales, así como el incremento de las importaciones (Oleas 2013, 64). Durante este gobierno (1976-1979), el financiamiento externo mayormente se obtuvo de la banca privada internacional, correspondiendo buena parte a deuda privada (Moncayo 1985, 421).

Se adoptó una “política de endeudamiento agresivo” (Oleas 2013, 69), es decir que se multiplicaron los volúmenes de deuda externa (Moncayo 1985, 421; Paz y Miño 2019; Oleas 2019), según Estay (1996, 120), por treinta en toda la década. Estos altos flujos de financiamiento obedecieron a la disponibilidad de recursos y las facilidades ofrecidas para obtenerlos, tales como bajas tasas de interés (Acosta 2001, 146, 147; Pérez 1989, 390). Además, en alguna medida se asumía como capacidad de pago la existencia del petróleo (Oleas 2019). Por ello, Ecuador fue considerado “un país solvente” y el FMI “incluyó al sucre entre las 20 monedas fuertes del mundo” (Oleas 2013, 41). El endeudamiento se volvió inmanejable debido a su volumen, menores plazos, mayores costos, elevadas cifras en concepto de su servicio y al incremento de las importaciones, por lo que para cubrir las obligaciones previas se contrataron nuevos créditos (Moncayo 1985, 422).

A fines de los setenta se efectuó un proceso electoral, por el cual Jaime Roldós llegó a la presidencia de la República. Se mantuvo en el desarrollismo, al igual que en principio su sucesor, Hurtado, Pero después comenzó a modificar el modelo (Paz y Miño 2019).

Para 1982 había iniciado la llamada “crisis de la deuda”. Ese año, el servicio de la deuda fue equivalente al 50% de los ingresos por exportaciones (Moncayo 1985, 422). Entonces se restringió la oferta de crédito y se limitaron las “renovaciones”. Se exigía la adhesión a las condicionalidades del FMI para acceder a nuevos créditos y a renegociaciones de la deuda, por lo cual se recurrió a un “programa de ajuste” con esta entidad (Moncayo 1985, 422, 423; Oleas 2017, 227). Extrañamente, las renegociaciones durante los ochenta acrecentaron la deuda en lugar de disminuirla (Oleas 2019; Marichal 2014, 255). Esto se debió a las sucesivas capitalizaciones. En 1982, esta representaba 3500 millones de dólares y en 1989 alcanzó los 11 000 millones. Esto fue “en términos proporcionales, el mayor aumento de deuda de todos los países latinoamericanos en esos años” (Marichal 2014, 255).

El ajuste tenía por objeto extraer recursos de la economía para cubrir las obligaciones públicas y privadas (Moncayo 1985, 422). Se exigía que el Estado adquiriera la deuda externa privada convirtiéndola a “moneda nacional” (Moncayo 1985, 422, 423). Esto dio lugar a la llamada “sucretización”, ejecutada mayormente en 1984 (Oleas 2017, 229; Acosta 2001). Esto muestra el requerimiento de intervención estatal en favor del sector privado y su correspondiente aceptación por parte del Estado, obviando el retiro proclamado por el neoliberalismo (Acosta 2001, 173,

174). Se analizaba la concesión de los nuevos créditos solo después del cumplimiento de tales exigencias (Moncayo 1985, 422). Así, la deuda externa se utilizó para implantar el modelo neoliberal con el FMI como agente (Acosta 2001, 126; Correa 2009). Durante el gobierno de Febres Cordero (1984-1988 se firmaron tres “cartas de intención” con esta institución (Oleas 2013). Esto evidencia la articulación entre ideas, poder y capacidades materiales. La implantación de ciertas políticas (conjunto de ideas) como condición para recibir financiamiento (capacidades materiales), imposición que fue posible por el poder ostentado y que a su vez era funcional a un entramado de relaciones de poder internas y externas.

La dimensión del poder a nivel doméstico se advierte en que la nueva configuración política fue respaldada por el sector empresarial, obviando cualquier mención a la protección estatal recibida en décadas previas (Oleas 2013, 243, 244). Por ello, Paz y Miño (2019) afirma que se estableció un “modelo empresarial neoliberal”, ya que se sostuvo sobre los “intereses de las cámaras de la producción”. En consecuencia, durante el gobierno de Febres Cordero no hubo un total retiro del Estado, sino que el modelo fue conducido desde este en favor de determinados grupos (Oleas 2013, 117, 121, 122, 137, 146, 147).

Asimismo, dentro del país existían grupos interesados en el pago de la deuda, lo cual resultó evidente cuando por parte del gobierno se renunció a acogerse a su prescripción a principios de los noventa (gobierno de Durán Ballén) (Oleas 2013, 254) y se adoptó el plan Brady entre 1994 y 1995 (BID 2004b punto 1.15; Suárez 2003, 70). El Ecuador recibió créditos de los organismos internacionales para la compra de esta deuda, cuyo monto provenía en un 41% de intereses capitalizados (Suárez 2003, 70). Esta titularización dio paso al incremento de acreedores particulares anónimos, debido a la negociación en el mercado secundario (Suárez 2003, 72).

El gobierno de Rodrigo Borja (1988-1992) no llevaba un discurso neoliberal, pero se afirma que fue más consistente que el gobierno anterior en la aplicación del modelo (Oleas 2013, 151; Acosta 2001, 177, 178). Este periodo corresponde al de mayor retracción de los salarios reales considerando el lapso entre 1980 y 1993, además del deterioro de varios indicadores sociales tales como desnutrición e indigencia (Acosta 2001, 179). Cabe anotar que el BID (2004b) ubica el inicio de las reformas de los noventa en este gobierno.

El modelo se asentó sobre una base de despolitización, creándose una imagen de conducción técnica (Oleas 2017, 219; Oleas 2013, 101). De acuerdo con Acosta y Falconí, se trató de un

“ajuste tortuoso” (2005, 24). El modelo se caracterizó por el “desmantelamiento del Estado”, lo cual se sustentó en el argumento de su ineficiencia (Acosta y Falconí 2005, 21). Desde los noventa, los multilaterales, entre los cuales figura el BID, contribuyeron a construir tal imagen, de modo que se asumía que “[...] la presencia de un Estado intervencionista era la causa de todos los males” (Carrasco 2005, 146). Por este medio se justificó el proceso de privatizaciones y se aseguró el retiro del Estado de la estructura económica. Esto implicó “la eliminación de una forma de Estado que pudiera convertirse en uno de los ejes de un proceso nacional de desarrollo” (Acosta y Falconí 2005, 21). Asimismo, la privatización constituye una forma de despolitización por la cual determinada temática se retira del llamado “interés público (Wood y Flinders 2014, 155).

En alguna medida se retornó al modelo primario-exportador, llevándose adelante un proceso de “reprimarización de la economía”, es decir, una retracción del sector industrial y descuido del mercado interno en favor de la producción de bienes primarios para exportar (Acosta y Falconí 2005, 21, 30; Falconí 2005, 190; Acosta 2001, 160, 161, 207; Oleas 2013, 334).

En los noventa se hablaba de “modernización del Estado”, cuya principal referencia es la “Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios por Parte de la Iniciativa Privada”. En su promoción participaron tanto el BID como la CAF (Oleas 2017, 233, 234). Tal modernización se traducía en “privatización de las telecomunicaciones, los hidrocarburos y el sector eléctrico”; reformas laborales y del “sistema de seguridad social”; desregulación de las instituciones financieras y reformas monetarias (Acosta 2001, 184). De acuerdo con Paz y Miño, esto se inserta en un entendimiento de modernización como “desarrollismo capitalista” caracterizado por “no al Estado, no a los impuestos, no al trabajo regulado”, es decir, un retiro del Estado, menor impuesto a la renta y sobre las importaciones y flexibilización laboral (Paz y Miño 2019).

En esta década se experimentó una pequeña reducción de la pobreza y después una profundización de la misma. Según Oleas, “la pobreza se redujo de 59,6% en 1991 a 55,9% en 1995, y la extrema pobreza (indigencia), del 31,5% al 20%” (Oleas 2013, 377), mientras que Acosta refiere que entre 1995 y 2000 la pobreza pasó de “34 al 71%”, la pobreza extrema de “12 a un 35%”, además de una elevada migración (Acosta 2001, 196). Así, se configuró un escenario de “reconcentración del ingreso y la riqueza” (Acosta y Falconí 2005, 30).

Esta década se caracterizó por la inestabilidad política y por acciones económicas que crearon las condiciones para la crisis que se desató a fines de la misma, la cual se consideraba la peor atravesada por el país hasta el desencadenamiento de la actual (2020-2021). En el contexto de fines del siglo XX, el PIB decreció 7,3% (Oleas 2013, 373; Falconí y Oleas 2004; CAF 2000). Posteriormente, el Banco Central del Ecuador (BCE) señaló cifras menores.

A pesar del discurso de levantamiento del proteccionismo, el Estado continuó sosteniendo el modelo mediante operaciones de rescate de varios bancos antes y durante la crisis (Acosta 2001, 184, 212-214). Además, se renunció a la moneda nacional adoptando el dólar en medio de un profundo deterioro de la calidad de vida (Oleas 2013, 280, 281; Acosta y Falconí 2005, 25, 26, 30). Acosta sostiene que la dolarización tenía por objeto apartar el modelo económico de la conducción política, es decir, que los gobiernos subsiguientes no pudieran modificarlo, por ello, alude a un “sueño tecnocrático de despolitizar la economía” (Acosta 2001, 241).

Es difícil hablar de alguna concepción de desarrollo en el Ecuador de los noventa, por consiguiente, tampoco cabría aludir a un financiamiento del desarrollo. No obstante, en esta década se duplicó el endeudamiento externo (8000 millones a 16 000 millones de dólares) (Marichal 2014, 274). En 1999 se dejaron de pagar los bonos Brady (BID 2004b, punto 1.15; Marichal 2014, 274). Según Suárez, esto es evidencia del fracaso del plan para el Ecuador, puesto que, a pesar de los elevados recortes internos, el país declaró la moratoria y cayeron los precios de la deuda (Suárez 2003, 72). En 2000, después de otra renegociación, los bonos Brady y los eurobonos se canjearon por bonos Global (BID 2004b, punto 1.15; Suárez 2003, 76; Marichal 2014, 274).

### **2.1.2. Perú**

El Perú tampoco formó parte de las economías que siguieron un modelo de industrialización durante las primeras décadas del siglo XX (Kuramoto y Glave 2014, 148; Ponce 2014, 383; Parodi 2014, 420). Si bien es cierto, en los treinta inició algún desarrollo industrial (Jaramillo y Huamán 2014, 234, 240; Ponce 2014, 368), lo que significó un intento de formular un modelo

diferente, pero durante la posguerra se reinstauró el modelo primario-exportador (Contreras 2019).<sup>6</sup>

Se advierte una serie de desacuerdos respecto a los modelos que tomaron forma. Para Dancourt (1999, 51) en la década de los cincuenta y buena parte de los sesenta se mantuvo un modelo primario-exportador sustentado en las exportaciones, la libre movilidad de capitales y una mínima intervención estatal que generaba crecimiento económico. Ponce (2014, 347) afirma que este persistió hasta mediados de los setenta. Otros autores lo denominan “modelo liberal” (Parodi 2014, 429; Rojas, 1993, 42), el cual, según Parodi (2014, 419) se habría extendido hasta mediados de los cincuenta (gobierno de Odría) con algunas medidas encaminadas a alcanzar cierto apoyo social. Mientras que para Rojas (1993, 42) se extendió hasta 1960.

La relación con el FMI también data de la época, mostrando la interacción entre las esferas doméstica e internacional. Este organismo intervino en el contexto de la “crisis de balanza de pagos” entre 1958 y 1959 (Jiménez 2010, 33). En 1959 se promulgó la “Ley de Producción Industrial” (Zegarra 2014, 68). Por ello, Kuramoto y Glave (2014, 149) sostienen que empezó a tomar forma el modelo de industrialización sustitutiva de importaciones. Este se habría caracterizado por el crecimiento de la producción de bienes de consumo y de capital, tales como textiles, alimentos con cierto nivel de transformación y siderurgia (Jaramillo y Huamán 2014, 244). En contraste, Jiménez afirma que esta Ley era de orientación liberal y que ofrecía incentivos al capital extranjero (Jiménez 2010, 283, 284).

Para Dancourt, en los primeros años de la década de los sesenta (gobierno de Belaúnde), inició una industrialización sustitutiva de importaciones, pero el modelo como tal se implementó con el gobierno de Velasco Alvarado (Dancourt 1999, 51). Belaúnde implementó algunas medidas proteccionistas, consiguió incrementar la participación de la industria en el PIB y reducir el componente importado en las manufacturas locales (Ponce 2014, 384; Zegarra 2014, 69-71; Pastor 2014, 316; Jiménez 2010, 284). No obstante, las importaciones continuaron incrementándose (Pastor 2014, 316, 319). Se recibió inversión extranjera (Dancourt 1999, 51; Jiménez 2010, 284), por lo que un porcentaje importante de la industria era de propiedad extranjera. Sobre esta base, Jiménez sostiene que no se construyó un modelo desarrollista

---

<sup>6</sup> Contreras, Carlos. Entrevista por la autora. Medios virtuales, 20 y 26 de diciembre de 2019.

enmarcado en la propuesta cepalina y “no se modificó el carácter oligárquico del Estado ni su vinculación autoritaria con la sociedad civil” (Jiménez 2010, 284). Si bien es cierto, se destinaron recursos a la educación, salud e infraestructura (Pastor 2014, 316, 319).

Alrededor de 1968 se desencadenó una nueva crisis acompañada por otra intervención del FMI (Jiménez 2010, 34). El gobierno de Belaúnde fue interrumpido por un golpe militar que dio paso a la dictadura de Velasco Alvarado (Contreras 2019; Kuramoto y Glave 2014, 110; Parodi 2014, 448). Este golpe se sustentó en la percepción de que las reformas avanzaban con demasiada lentitud (Parodi 2014, 448), es decir que no existían diferencias ideológicas profundas (Contreras 2019).

En este periodo se optó por un modelo desarrollista (Contreras y Cueto 2007, 348; Jiménez 2010, 285). Evidencia de esto es la alta presencia estatal en la economía y el consecuente repliegue del sector privado (Contreras 2014, 16; Zegarra 2014, 20, 86; Ponce 2014, 387; Contreras y Cueto 2007) y la reducción de la participación del capital extranjero (Jiménez 2010, 285).

Además, hubo un componente de industrialización sustitutiva de importaciones que se tradujo en protección de la industria interna, así como en el mantenimiento de las exportaciones primarias, pero buscando diversificarlas (Zegarra 2014, 86-88; Ponce 2014; Contreras y Cueto 2007). El desarrollo se entendía como industrialización y el financiamiento para el mismo debía provenir de las exportaciones, por lo que se emprendió un proceso de expropiaciones. Cuando por este medio no se obtuvieron los recursos esperados, se recurrió al endeudamiento (Contreras 2019). El sector industrial creció, constituyendo la base del crecimiento económico y del empleo, no obstante, persistió la importancia de la exportación de materias primas y no se consiguió diversificarlo significativamente (Jiménez 2010, 57, 59, 131). Los bienes de capital mayormente eran importados, lo que derivó en un serio desequilibrio de balanza de pagos (Jiménez 2010, 152; Jaramillo y Huamán 2014, 259).

El Estado incrementó el gasto con objeto de mejorar la situación social a través de la generación de empleos y alza de salarios (Zegarra 2014, 89). Esta alta presencia estatal sustenta la afirmación de que el modelo que tomó forma fue de “capitalismo de Estado” (Ponce 2014, 385). A lo anterior se suma un “énfasis en la planificación y la carrera pública”; “y el “establecimiento de una política independiente de los Estados Unidos [...]” (Contreras y Cueto 2007, 348). Las ideas de la CEPAL llegaron al país mediante la academia, ya que a fines de los sesenta algunas



universidades comenzaron a ofertar la carrera de economía y los nuevos profesionales adhirieron al pensamiento cepalino. Tales ideas llegaron al gobierno debido a que este mantenía un asesoramiento técnico civil (Contreras 2019).

El endeudamiento también creció (Ponce 2014, 385, 391; Zegarra 2014, 81). Entre 1968 y 1976 este pasó de 788 a 3554 millones de dólares (Zegarra 2014, 91). El endeudamiento fue consecuencia de la necesidad de recursos por parte del Estado para manejar las múltiples obligaciones que había adquirido al asumir el papel de principal inversionista en la economía del país. Esto obedeció a la imposibilidad de concretar la pretensión de constituir una “burguesía nacional” que respondiera a los intereses nacionales en lugar de ser funcional a los extranjeros. Aún más, las empresas fueron descapitalizadas con anticipación a la expropiación que se avizoraba. Cuando el Estado tomó su control precisó grandes montos para que volvieran a funcionar adecuadamente (Jaramillo y Huamán 2014, 255).

En este periodo tuvo lugar un debilitamiento del sector agrario reflejado en su menor productividad (Contreras y Cueto 2007, 348). Esto causó una creciente importación de alimentos (Manrique 2014, 177; Pastor 2014, 328). La reforma agraria con la que se pretendía redistribuir la tierra (Contreras 2014, 16) fue ejecutada en el contexto de tal debilitamiento, por lo que a pesar de su profundidad, no se lograron los resultados esperados con el consecuente descontento de la población campesina que debía beneficiarse de la misma (Manrique 2014, 194). Contreras y Cueto resaltan que, si bien la reforma agraria no alcanzó todos sus objetivos, es relevante que “se minó la tradicional estructura familiar y tradicional de las clases altas y las bases agrarias de su poder”, el racismo empezó a dejar de ser la causa para no formar parte de la clase alta y el dinero se convirtió en la vía de acceso a esta” (2007, 336). Así, prácticamente se liquidó “la oligarquía latifundista” (Contreras y Cueto 2007, 348).

Para algunos autores, este modelo fracasó (Contreras 2014, 16; Jiménez 2010, 285). De acuerdo con Jiménez, esto fue consecuencia de que no se logró articular los sectores económicos, descuidando la agricultura y no se redujo la vulnerabilidad respecto del sector externo ni la desigualdad (2010, 76, 285). A pesar de las múltiples críticas, no puede desconocerse que el sector industrial creció de manera significativa, incluso por encima del crecimiento del PIB (Jiménez 2010, 157).

En 1975 asumió el poder Morales Bermúdez en lo que se considera una “segunda fase” de la dictadura militar (Parodi 2014, 452), aunque también se habla de un “golpe interno” (Marichal 2014, 235; Contreras y Cueto 2007, 342). Este gobierno elevó sustancialmente el gasto militar entre 1975 y 1977, con la participación de empresas estadounidenses y europeas, además de agencias soviéticas (Marichal 2014, 235). Por otra parte, se adoptaron medidas y un discurso que expresaban “la ideología conservadora del libre mercado” (Jiménez 2010, 35). Así, se evidencia la transición de una base ideacional desarrollista hacia una neoliberal, misma que tardó varios años en consolidar su hegemonía.

En 1976 se desencadenó una nueva crisis. Pastor (2014, 328) la atribuye a los subsidios estatales y a la caída de las exportaciones. Mientras que según Jiménez (2010, 285, 287), fue consecuencia del proteccionismo, bajo el cual se estableció un empresariado “rentista” que, en lugar de invertir y generar riqueza a partir de las condiciones ofrecidas por el Estado, obtenía ganancias por la inversión de este. Por ello, afirma que “los capitalistas peruanos ganaban lo que gastaba el Estado” (Jiménez 2010, 287). Los elevados volúmenes de endeudamiento e importaciones dieron lugar a una grave crisis de balanza de pagos (Jiménez 2010, 34) que se enfrentó contratando nuevos créditos (Ponce 2014, 392).

Además de las ideas, se advierte el ejercicio del poder y la utilización de las capacidades materiales en favor del nuevo modelo. Esto se reflejó en el acuerdo con varios bancos estadounidenses en 1976, consistente en un crédito sujeto a “una serie de medidas de estabilización, así como distintas concesiones para el capital privado nacional y extranjero” (Estay 1996, 121). La aplicación de tales medidas no contribuyó a mejorar la situación de la balanza de pagos y en 1977 tuvo lugar una nueva intervención del FMI (Estay 1996, 121). Para cumplir las condiciones del acuerdo con esta institución, se redujo el gasto público (Jiménez 2010).

En los ochenta se llevó a cabo un proceso electoral mediante el cual Fernando Belaúnde volvió a la presidencia del país (Contreras y Cueto 2007, 347). Para algunos autores, en este periodo continuó la liberalización económica (Dancourt 1999, 52; Jiménez 2010, 77, 285), mientras que otros sostienen que se convivió con las reformas realizadas durante el régimen anterior, pero sin emprender acciones para sostenerlas (Contreras y Cueto 2007, 349). No obstante, es claro que existió una reversión, puesto que se redujo el proteccionismo, así como el gasto público, en

consecuencia, hubo un retiro del Estado en favor del ingreso del sector privado y de capitales extranjeros (Contreras y Cueto 2007, 349, 350; Marichal 2014, 256). La indicada reducción del gasto, el crecimiento del desempleo y del subempleo incidieron sobre el nivel de vida, reflejado, por ejemplo, en mayores tasas de desnutrición infantil (Marichal 2014, 256). Fenómenos como la devaluación y la inflación justificaron la implementación de ajustes en procura de recobrar la “estabilidad económica” (Contreras y Cueto 2007, 350). Esto, además, se llevó a efecto en el marco de dos acuerdos con el FMI (Marichal 2014, 256). No puede desconocerse que en esta época hubo una serie de situaciones adversas originadas en años previos, entre ellas el endeudamiento externo, “la crisis de la producción agraria”, “la falta de instituciones civiles en el Estado” y el surgimiento de los movimientos guerrilleros que empezaron a cometer actos terroristas (Contreras y Cueto 2007, 349, 350; Contreras 2019).

En la segunda mitad de la década hubo un giro hacia políticas heterodoxas bajo la presidencia de Alan García, tales como medidas proteccionistas y control de precios (Jiménez 2010, 286; Contreras y Cueto 2007, 354, 356). Se reforzó la participación del Estado. En principio, se obtuvo buenos resultados, volviendo a alcanzar cierto crecimiento económico que se reflejó en el incremento de salarios. Pero, posteriormente empezó a elevarse el déficit fiscal derivando en una nueva crisis (Contreras y Cueto 2007, 356, 357; Pasco-Font 2000). Alan García decidió limitar el pago de la deuda externa, lo cual ocasionó que se restringiera el crédito internacional, aislando al país (Contreras y Cueto 2007, 356, 357; Pasco-Font 2000, 11; Campodónico 1997, 145). El Perú fue declarado “no elegible” por el FMI en 1986 (Tussie 1997, 78, 87). La suspensión de pagos también afectó al BID (Contreras y Cueto 2007, 356, 357; Campodónico 1997, 145), siendo el país su “quinto prestatario más grande” (Tussie 1997, 169). Cabe anotar que no se suspendió pagos con la CAF (Humphrey 2012, 72), ni con el FAR (Ocampo y Titelman 2012). Este último, además, proveyó financiamiento al país en 1988 (Ocampo y Titelman 2012).

Entre 1988 y 1990-1991 tuvo lugar una fuerte caída del PIB (entrevista 1 2020),<sup>78</sup> en un contexto de “hiperinflación”, desempleo, pobreza, atentados terroristas (Contreras y Cueto 2007, 359, 363; Pasco-Font 2000, 13, 14) y emigración (Ugarteche 2020; Contreras y Cueto 2007). Como

---

<sup>7</sup> Entrevista anónima 1. Lima 5 de marzo de 2020.

<sup>8</sup> Las entrevistas anónimas se señalan con un número y se indica el año en que fueron efectuadas.

consecuencia, “la gente asoció heterodoxia a recesión, a malestar social, a terrorismo inclusive”, lo cual ocasionó un rechazo a la izquierda (Contreras 2019).

Al final de este gobierno se reanudaron los pagos al FMI, pero en condiciones más onerosas. La deuda externa se encontraba en torno a los 20 000 millones de dólares (Contreras y Cueto 2007, 357). La grave situación experimentada se utilizó para posicionar la imagen de fracaso del modelo desarrollista y justificar la adopción del modelo neoliberal (Jiménez 2010, 25, 26). Así, es manifiesta la configuración de un encuadre para consolidar el consentimiento sobre el nuevo modelo.

En 1990 Alberto Fujimori alcanzó la presidencia del país venciendo a Vargas Llosa quien proponía el modelo neoliberal (Contreras y Cueto 2007). No obstante, el nuevo gobierno implementó tales políticas (Jiménez 2010, 156, 169, 298; Dancourt 1999). Tuvo lugar un proceso de liberalización comercial con una reducción progresiva de los aranceles en medio de negociaciones con los sectores de mayor influencia, se liberalizó la cuenta de capitales permitiendo la movilidad de estos sin restricciones (Pasco-Font 2000, 29, 30, 32; Jiménez 2010, 171). Se inició un programa de privatización de empresas públicas en 1991 (Pasco-Font 2000, 34, 35; Jiménez 2010, 171; Contreras y Cueto 2007, 371), que se justificó por los problemas que estas atravesaban (Pasco-Font 2000, 35). Se priorizó la “inversión privada y extranjera” (Contreras y Cueto 2007, 368), relacionándola directamente con las privatizaciones (Pasco-Font 2000, 35-38, 48).

Entre las reformas al sistema financiero, se suprimió la banca de desarrollo que estaba en capacidad de ofrecer créditos directamente a los usuarios, la única entidad que se mantuvo fue la Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE), cuyos fondos provenían de CAF y de otros organismos internacionales. Esta interactuaba únicamente con bancos (Contreras y Cueto 2007, 380). Esta liberalización financiera provocó la “dolarización del sistema bancario” (Dancourt 1999, 50, 61, 62). A lo anterior se suma la eliminación de subsidios a la exportación (Jiménez 2010, 171; Pasco-Font 2000, 39, 40), si bien es cierto, se establecieron algunas medidas de incentivo a las exportaciones y se creó la “Comisión para la Promoción de Exportaciones del Perú” (Pasco-Font 2000, 40).

Se efectuó un proceso de “desregulación del mercado laboral”. El argumento fue que el Código del Trabajo tenía un “sesgo a favor de los trabajadores” con costos de despido demasiado altos.

Tomaron forma dos regímenes, debido a que los nuevos contratos se regían por la norma modificada y los anteriores por la previa. También se consiguió reducir la capacidad de acción de los sindicatos y se limitó la huelga al suspenderse los salarios mientras esta persistiese (Pasco-Font 2000, 38, 39). Se alcanzó “cierto consenso internacional” respecto a que el Perú se encontraba entre los países de mayor profundización “en materia de liberalización del mercado laboral” (Pasco-Font 2000, 40). El discurso de la “rigidez del mercado laboral”, así como las referencias a los costos del despido, pueden encontrarse en documentos del BID, lo cual muestra una coincidencia ideológica.

Otras reformas fueron la eliminación de subsidios, de fijación de precios y renegociaciones de la deuda, lo cual reabrió el acceso al crédito. La deuda externa del Perú alcanzaba 25 444 millones de dólares en 1991, 33 805 millones en 1996 y 28 508 en 1997 (Contreras y Cueto 2007, 369). La ya mencionada contradicción respecto al retiro del Estado también se aprecia en Perú, donde el aparato estatal construido por Fujimori fue “más grande y más fuerte” (Contreras y Cueto 2007, 368).

La implantación del neoliberalismo ocurrió en un “contexto internacional favorable” derivado del “retorno de los créditos externos”, “reducción de las tasas de interés internacional” y “dominio ideológico del mercado libre [...]” (Jiménez 2010, 334). Por tanto, la adopción de este modelo implicó alinearse con la ideología dominante a nivel internacional (Contreras y Cueto 2007, 367). Ejemplo de esto es la afirmación del BID de que el retorno a políticas de liberalización fue consecuencia del fracaso del modelo intervencionista (BID 2002b, 1).

En 1992 Fujimori llevó a efecto un “autogolpe de Estado”, para lo cual recibió apoyo de las fuerzas armadas. Se afirma que los militares proveyeron soporte al modelo neoliberal al tiempo que sostenían “políticas contrasubversivas y de pacificación”, estas fueron el medio para contener los reclamos sociales por las consecuencias de las reformas liberales (Toche 2008, 277, 278). En 1993 se estableció una nueva Constitución mediante la cual se adoptó una “economía social de mercado”, excluyendo la participación económica del Estado y aprobando la propiedad privada de la tierra con lo cual quedó insubsistente la reforma agraria (Contreras y Cueto 2007, 376). Se estableció la autonomía del Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), cuya “[...] finalidad es preservar la estabilidad de la moneda” y se le prohibió “financiar al sector público” (Pasco-Font

2000, 16). Adicionalmente, se eliminó el derecho a la “estabilidad laboral” (Pasco-Font 2000, 39).

Entre 1993 y 1994 el FMI y el BM proveyeron créditos para “el financiamiento del ajuste estructural” (Pasco-Font 2000, 26). En términos concretos, los préstamos tenían la finalidad de cubrir pagos previos, de modo que al país no llegaron dichos recursos, sino que solamente se registraron (Campodónico 1997, 152). Perú suscribió un acuerdo para la ejecución del Plan Brady en 1997. Tal ejecución representaba un costo de 1372 millones de dólares, el 42 % fue cubierto por el país y el 58 % mediante créditos del FMI, BM, BID y EXIMBANK de Japón (Pasco-Font 2000, 27). Existió una confluencia de los mecanismos disponibles en una articulación entre los niveles doméstico, regional y global expresada en que el FLAR concedió un crédito por la suma de 325 millones de dólares que, junto con 55 millones de fondos estatales, se destinaron a cubrir pagos atrasados y se utilizaron recursos provenientes del BID para realizar los pagos al FLAR (Campodónico 1997, 159).

El modelo neoliberal implicó una reversión completa de las reformas implementadas durante la primera fase de la dictadura militar (Jiménez 2010, 171; Contreras y Cueto 2007, 371). Según Dancourt, “las reformas estructurales del decenio de 1990 pueden entenderse como una antítesis casi perfecta de las del gobierno de Velasco Alvarado” (1999, 52). Dicha reversión significó el abandono del proceso de industrialización y el fomento de la exportación de bienes primarios (Jiménez 2010, 157, 169, 174), en consecuencia, una “reprimarización de la economía” y la restauración del modelo primario-exportador (Jiménez 2010, 21, 22, 286-288, 292; Dancourt 1999, 50, 52). El Perú regresó al punto de partida, pero en condiciones menos favorables. Se habría configurado “un modelo de crecimiento primario exportador altamente dependiente del capital externo, más vulnerable a los shocks externos, y contrario al desarrollo económico y social del país” (Jiménez 2010, 342).

Se encuentra menciones sobre resultados positivos del modelo en los noventa, tales como crecimiento económico y reducción de la inflación (Pasco-Font 2000, 49, 50). Pero, existen cuestionamientos al respecto. Por ejemplo, Dancourt (1999, 53) señala que el déficit comercial fue constante y que el crecimiento obedeció al alto ingreso de capitales asentado en la privatización de empresas públicas. En tanto que Jiménez puntualiza que solo hubo crecimiento en 1993-1995 y en 1997. Este habría resultado del alza de las exportaciones derivada del

incremento de la producción pesquera, además de la “demanda mundial”, por tanto, no fue consecuencia de las políticas neoliberales, sino que ocurrió a pesar de aquellas (2010, 333, 343, 345). Por otra parte, no se generó empleo, ni se redujo la pobreza significativamente. En 1985 esta alcanzó un 41% y diez años después un 53%. En 1997 representaba un 51% (Jiménez 2010, 169, 174, 351, 352).

Entre los resultados positivos también suele incluirse la reinserción internacional. Pero, también se argumenta que esto perjudicó al país debido a que se logró con una rápida liberalización comercial que facilitó las importaciones, de modo que la producción local perdió espacio en el mercado doméstico. Además, perdió espacio en el mercado internacional a consecuencia de la devaluación de la moneda previo el establecimiento de un tipo de cambio relativamente rígido, todo lo que conllevó un importante incremento de las importaciones (Jiménez 2010, 338).

En el área social, hubo un giro hacia el asistencialismo. El enfoque no tenía relación con redistribución de la riqueza, sino con alivio de los efectos del ajuste neoliberal. Esto se evidencia en que el gobierno estableció metas de reducción de la pobreza y programas de “asistencia social” basados en acciones compensatorias (Pasco-Font 2000, 42, 43). Se diseñó una “Estrategia de Alivio a la Pobreza” (Pasco-Font 2000, 42) y se creó el “Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social” (FONCODES) que empezó a funcionar en 1991 (Pasco-Font 2000, 42; Campodónico 1997, 165). Entre sus objetivos precisamente se contemplaba la implementación de dicha estrategia, así como “mitigar los costos sociales del ajuste” (Campodónico 1997, 165). Este Fondo recibió recursos del BID y del BM (Campodónico 1997, 165). Por tanto, reflejó el alineamiento del modelo peruano con las ideas y el poder que sostienen los mecanismos financieros internacionales.

Durante los noventa la deuda pública externa creció significativamente. Para 1990 alcanzaba un monto de 22 000 millones, mientras que para 1995 había crecido hasta los 35 000 millones. A este respecto, Marichal señala que la característica principal fue un “extraordinario nivel de corrupción”, razón por la cual, forma parte de las llamadas “deudas odiosas” (Marichal 2014, 273). En 1999 el congreso decidió llevar a cabo una investigación del endeudamiento. Esta descubrió el cometimiento de múltiples acciones ilícitas (Marichal 2014, 273).

Entre 1998 y 2001 tuvo lugar una crisis, en cuyo contexto quebraron varios bancos. Esta se atribuye a la dolarización de la economía (entrevista 1 2020). Jiménez resumía la situación del

país a fines del siglo XX en los siguientes términos: “En el Perú se pagan salarios africanos. La calidad de vida de la mayoría de la población no ha mejorado, el sistema educativo está en crisis. En materia de salud seguimos atrasados, [...]” (2010, 353).

## **2.2. Mecanismos financieros regionales**

### **2.2.1. Banco Interamericano de Desarrollo**

El interés desde la llamada América Latina por la creación de un banco regional persistió por varias décadas sin lograr la anuencia de Estados Unidos (Marichal 2014, 223). Se afirma que se creó “en oposición al Banco Mundial” y para cubrir espacios que este no atendía como el desarrollo industrial y áreas sociales (Humphrey 2016, 98; Humphrey 2012, 51, 61). No obstante, la adhesión estadounidense se atribuye a la percepción de la “revolución cubana” como amenaza (Griffith-Jones y Sunkel 1986, 50; Humphrey 2012, 51, 61; Humphrey 2016, 98), de modo que se insertó en el contexto de la guerra fría, es decir, entre los esfuerzos para contener el avance comunista (Ocampo 2006a, 26; Culpeper 2006, 61; Spratt 2009, 269, 270; Puello-Socarrás, Castiglioni y Fernández 2015, 46). La cercanía con Estados Unidos se expresó, por ejemplo, en el otorgamiento al BID de la administración del “Fondo Fiduciario de Progreso Social” enmarcado en la Alianza para el Progreso que comprendía 394 millones, después 525 millones de dólares (Marichal 2014, 224; Tussie 1997, 21, 40, 41; BID 1962, 117, 118; BID 1972). El BID podía destinar estos recursos a la concesión de asistencia técnica y préstamos para proyectos y programas relacionados con vivienda, agua y saneamiento y sector agrario (BID 1962, 119).

El convenio constitutivo entró en vigor a finales de 1959 (BID 1961; BID 1962) y el Banco comenzó a funcionar en 1960 y los primeros préstamos se aprobaron en 1961 (BID 1962). Es considerado la primera entidad enfocada en el desarrollo económico regional (Scheman 1997, 86; ODI 1991; SELA 2009a, 20; BID 1962, 116).

Para algunos autores, el papel que ejerció en el contexto de la Alianza lo convirtió en un organismo relevante (Vivares 2013; Tussie 1997; Humphrey 2012). En contraste, para Scheman (1997, 86), en la década de los sesenta, el Banco cumplió un papel menor.

Durante el auge de la Alianza se dio importancia a la planificación, por lo cual se establecieron varias “oficinas de planeamiento” en la región mediante cooperación entre el BID, la CEPAL y la OEA (Tussie 1997, 21, 40, 41, 133, 134). Se pretendió que el BID incidiera sobre las políticas



orientadas hacia los sectores agrario e impositivo, pero, tenía pocas posibilidades de influir a ese nivel debido a las condiciones internas de los países (Tussie 1997, 144, 145).

A principios de dicha década, el BID mantenía la concepción etapista del desarrollo afirmando que América Latina era una región atrasada que necesitaba acceder a “etapas más modernas”. El Banco se presentaba a sí mismo como proveedor de financiamiento, “asistencia técnica”, “organismo de desarrollo auténticamente hemisférico”, siendo, además, el medio para canalizar ayuda financiera internacional y constituyéndose en vínculo con el mercado internacional de capitales (BID 1961).

La creciente importancia del BID en la provisión de financiamiento y, por tanto, en los niveles de endeudamiento de la región se atribuye principalmente a la concesión de créditos a largo plazo y con intereses relativamente inferiores. Algo similar puede afirmarse respecto del BM (Marichal 2014, 220, 221).

Es destacable su enfoque en los sectores sociales durante los sesenta y setenta (Spratt 2009, 271). De acuerdo con Humphrey, esto obedeció a que para entonces no existía una contradicción entre los intereses de Estados Unidos y los otros miembros del BID, que procuraban el ingreso de capitales a la región y un enfoque del Banco en áreas no cubiertas por el BM, es decir, “industria y proyectos sociales” (Humphrey 2012, 53, 54; Humphrey 2016, 99, 100). Entonces no consideraba situaciones políticas internas de sus miembros para conceder préstamos (Humphrey 2012, 54, 55; Humphrey 2016, 100). Sin embargo, es evidente el control ejercido por Estados Unidos, por ejemplo, mantiene “poder de veto” sobre el Fondo para Operaciones Especiales, su “ventana de préstamos concesionales” (Humphrey 2016, 99; Asinelli 2018).

Tussie señala que el Banco dirigió sus esfuerzos a tres sectores en particular, siendo llamado “el banco del agua y la sanidad”, “el banco universitario” y “el banco de la integración” (1997, 21, 40). En relación con este último, Vivares (2013) sostiene que el BID estuvo alineado con los procesos integracionistas asociados con la propuesta cepalina, ALALC y MCCA. En esta área puede mencionarse el financiamiento de preinversión para estudios en industria y transporte otorgado a la Junta del Acuerdo de Cartagena (BID 1972, 32). Asimismo, en procura de alcanzar la “integración física” regional, durante 1971 proveyó financiamiento para ampliar la producción de energía eléctrica de Colombia, Ecuador y Venezuela además de integrarla, y Concedió dos

préstamos al Ecuador para la construcción de una central eléctrica en el norte y otro para estudiar la viabilidad de una central en el sur (BID 1972, 25-27, 51, 52).

La distribución de los préstamos del Banco durante la primera década se realizó de la siguiente forma: sobre 40 % para “agricultura, industria y minería” considerados productivos; 30 % para infraestructura; y, algo menos de 25 % para áreas sociales entre las que figura agua potable, alcantarillado, vivienda y educación, para las cuales el BID fue el principal financiador (Tussie 1997, 82). Durante las primeras dos décadas el enfoque del Banco fueron los sectores agrario y social (ODI 1991).

Algunos años después del establecimiento del BID, Estados Unidos redujo su aporte y empezó a interferir en la concesión de préstamos a países con los cuales existía algún tipo de controversia, por ejemplo, las nacionalizaciones que afectaron a empresas estadounidenses en Chile y Perú un (Humphrey 2012, 57; Humphrey 2016, 100; Asinelli 2018). Para evadir dicha influencia, el BID habría incrementado el porcentaje de préstamos provenientes del capital ordinario, sobre los cuales la incidencia estadounidense era menor (Humphrey 2016, 100). En el informe anual del Banco de 1971 consta el otorgamiento de 12 millones de dólares para “financiar un programa de crédito destinado a beneficiar a los agricultores participantes en el plan de reforma agraria [...]” en Perú (BID 1972, 23, 65), lo cual muestra que el Banco mantenía en alguna medida la función de soporte del modelo.

De acuerdo con Tussie, los prestatarios del BID no cuestionaban el poder de Estados Unidos debido a que el Banco dependía de sus aportes. Pero en la segunda mitad de los ochenta existió una pugna con ocasión del séptimo aumento de capital. Esta se originó en que Estados Unidos pretendía “un veto efectivo sobre las operaciones” (Tussie 1997, 58) y lo alcanzó respecto a varias cuestiones para las cuales se estableció la toma de decisiones con un 75% de los votos cuando Estados Unidos ostenta el 30% y el conjunto de prestatarios sobrepasan el 50% (Asinelli 2018).

Una expresión del alineamiento del BID con Estados Unidos es su participación en la “Iniciativa para las Américas” propuesta en 1990. El gobierno estadounidense entregó al BID la administración de un nuevo fondo y puso bajo su responsabilidad supervisar la reducción de la deuda (ODI 1991). El FMI, el BM y el BID participaron en el componente de reducción de deudas que formaba parte de la Iniciativa (ODI 1991). El BID también intervino en las

negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) asociada con Dicha Iniciativa (Culpeper 2006, 60, 61, 63).

En la década de los setenta, los bancos regionales redujeron su participación (Humphrey 2012, 58, 59; Humphrey 2016, 100, 101). Para Stanley y Fernández (2018, 114), estos “se erosionaron” junto con “los acuerdos de Bretton Woods”. Desde entonces el modelo del BID empezó a asemejarse al del BM, alcanzando cierta convergencia (Humphrey 2012, 62; Humphrey 2016, 101; Tussie 1997, 34, 35). Además, se buscó mayor coordinación (Tussie 1997, 34, 35). El indicado acercamiento puede evidenciarse en la disminución de la participación del BID en las áreas social e industrial que recibían recursos concesionales y el correspondiente incremento en la participación en infraestructura financiada con recursos ordinarios (Humphrey 2016, 101, 105; Humphrey 2012, 62). El enfoque en infraestructura está directamente relacionado con el concepto de “integración física” regional que ya se manejaba (BID 1972, 24, 25).

Para Tussie, la variación de enfoque hacia “megaproyectos” fue consecuencia del repliegue en otras áreas, por ejemplo, una disminución de alrededor de 15 % en su aporte a temas sociales (Tussie 1997, 83, 85, 86). Tal repliegue podría explicarse por el incremento de las ofertas de financiamiento de bancos privados (Marichal 2010; Vivares 2013; Scheman 1997, 86; BID 1972, 10). Según algunos autores, su mayor peso obedeció a que no imponían condicionalidades sobre “objetivos de desarrollo” como lo hacía la Alianza para el Progreso” (Vivares 2013). Tussie agrega que la menor presencia del BID también derivó de que se lo consideraba cercano a ideas cuestionadas: “sustitución de importaciones”; “intervención gubernamental”; e, “integración regional” (1997, 86). En contraste, Acosta (2001, 149) afirma que el BM, el FMI y el BID contribuyeron a que se contratara endeudamiento con la banca privada. Este autor considera al BID “socio menor” del FMI (Acosta 2001, 150). Lo anterior muestra una diversidad de interpretaciones, de las cuales se desprende que el Banco interactuó con el modelo político vigente y fue percibido como cercano a ciertas ideas de desarrollo.

El interés principal del BID durante los setenta se mantuvo en el ámbito agropecuario. El informe del Banco de 1971 señala que dicho sector fue el principal destinatario de sus créditos, lo cual obedecía a que era su política “estimular la producción y la productividad del sector rural de América Latina” (BID 1972, 22). El BID consiguió configurar una imagen de proveedor de financiamiento para proyectos concebidos bajo algún entendimiento de desarrollo, pero

proporcionaba solo una parte del monto necesario para su ejecución (BID 1972, 15, 52). Esta práctica se mantuvo históricamente (BID 2001, 36). Se concedían préstamos a instituciones de carácter público no pertenecientes al gobierno central contando con una garantía estatal, por ejemplo, el financiamiento otorgado a la Escuela Superior Politécnica del Litoral (ESPOL) en Ecuador (BID 1972, 52). Asimismo, se concedía financiamiento a entidades privadas con garantía del Estado como tal o de entidades vinculadas con el mismo (BID 1972, 50, 68).

A principios de los setenta el BID defendía su interés en supervisar la adecuada ejecución de los proyectos en lugar de únicamente entregar recursos económicos, por ello procuraba desarrollar “capacidad técnica” (BID 1972, 27). Así, la provisión de “asistencia técnica” se asumió como “un componente clave de liderazgo intelectual” (Tussie 1997, 157). De este modo, el Banco fue conjugando capacidades materiales con ideas para ser transmitidos bajo una envoltura técnica.

El BID constituyó un enlace entre la esfera doméstica y la internacional. Ejemplo de ello es la realización de estudios sobre la interconexión en el continente, efectuados con la participación del Banco, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Unión Internacional de Telecomunicaciones con fondos del BID, el PNUD y los gobiernos (BID 1972, 31).

En el contexto de la crisis de los ochenta, el BM y el FMI contribuyeron a sostener la posición de los acreedores e impusieron los denominados “programas de ajuste estructural” a cambio de la provisión de financiamiento (Marichal 2010, 217; Spratt 2009, 265). Se afirma que el BID sufrió un debilitamiento y fue seriamente cuestionado (ODI 1991), jugando un rol marginal (Scheman 1997, 87). No obstante, recuperó espacio, junto con el BM y el FMI, en el marco de los “programas de ajuste”. Evidencia de tal recuperación es que la deuda de los países de la región con estas entidades pasó de 6,4 % en 1980 a cerca de 18 % en 1990 (Tussie 1997, 87, 88).

En los noventa, el BID se convirtió en un importante mecanismo financiero para la región, tanto en términos de financiamiento oficial de tipo multilateral, como de “asistencia técnica” (Scheman 1997, 87, 88; Tussie 1997, 157; Vivares 2013).

La conjugación de ideas (planteamientos neoliberales), capacidades materiales (financiamiento) y poder (encubierto en la formulación de los primeros) posibilitaron la proyección del modelo político neoliberal. Esto se desprende de que las instituciones financieras multilaterales condicionaron la concesión de créditos al cumplimiento de condiciones consistentes en

implementar las reformas neoliberales (Vivares 2013; Puello-Socarrás, Castiglioni y Fernández 2015, 49, 53). Esto incluye bancos regionales (Bab y Kentikelenis, 2018, 20). También se incorporaron “condicionalidades cruzadas”, es decir, la imposición de condicionalidades por parte de una institución como requisito para acceder al financiamiento de otra (Meller 1989). Esto revela el grado de coordinación y en el caso de las entidades regionales, su rol como nexos entre el contexto global y el doméstico.

Se procuró hacer aparecer a la crisis como un asunto eminentemente económico cuando tenía “carácter político” (Meller 1989) y se construyó una imagen del modelo neoliberal como la única opción (Gamble 2014, 25). El BID proveyó los recursos necesarios para continuar con el proceso de reformas, puesto que existía una convergencia entre el contexto internacional y el Banco (Scheman 1997, 88, 89). Por consiguiente, el BID dirigió su actividad a “convertir al Estado latinoamericano de un modelo de sustitución de importaciones a uno que está conducido por las exportaciones, desde una economía controlada por el gobierno a una que está conducida por el mercado” (Scheman 1997, 90).

En el contexto del plan Brady, el BID podía proveer financiamiento para el manejo de la deuda, lo cual constituía “un componente de su programa de préstamos para el ajuste” (Tussie 1997, 89). Participó en programas de reducción de la deuda en 1992 (Tussie 1997, 173). Se apoyaba tanto en el FMI como en el BM y ofrecían cofinanciamiento (Tussie 1997, 136, 137). A consecuencia del séptimo aumento de capital, se autorizó al Banco a conceder “préstamos basados en políticas” (Tussie 1997, 89), por ello, a partir de 1992, comenzó a desarrollarlos de manera independiente (Tussie 1997, 66, 146, 147). Este tipo de préstamos se sustentan sobre el establecimiento de condicionalidades por parte del Banco (Tussie 1997, 146).

Algunas de las áreas de influencia del BID fueron las siguientes: recaudación tributaria, “competencia entre los proveedores de servicios públicos”, “modernización del Estado” y descentralización (Scheman 1997, 90, 93). La concepción del Banco sobre tales áreas está directamente asociada con el modelo neoliberal. Por ejemplo, la eficiencia institucional que da lugar a “certidumbre jurídica” y “estabilidad política”, aspectos que se abordan desde el área de “modernización del Estado”, se consideran relevantes en la medida en que se las supone necesarias para el funcionamiento adecuado del mercado (BID 2001, 24). En el año 2000, 36% del financiamiento del BID se destinó a esta área (BID 2001, 24, 25).

El Informe de Progreso Económico y Social del BID publicado en 1997 refleja la orientación del BID hacia el neoliberalismo, constituyendo una defensa de tal modelo y de sus componentes. Afirma que las reformas incidieron en el crecimiento económico y la reducción de la pobreza y que la fase de crecimiento es seguida por una de desaceleración. Asegura que la generación de empleo ha sido afectada por las insuficientes reformas al mercado laboral, de modo que se sostenía que este era muy rígido y los costos de contratación y despido demasiado altos (BID 1997). No hay consideración a los derechos de los trabajadores.

A pesar de reconocer que la situación de la región no era la más conveniente, el Informe sostiene que esta habría continuado deteriorándose de no ser por las reformas, concluyendo que estas debían profundizarse, si bien es cierto, señala la necesidad de mejorar el sector educativo e implementar acciones redistributivas, pues las reformas no reducirían la inequidad de manera automática, pero evitarían la ampliación de las brechas de desigualdad (BID 1997). Este tipo de documentos reflejan y proyectan ciertas ideas, en este caso, aquellas encargadas de soportar el modelo a pesar de los perjuicios concretos que estaba causando.

En sus primeros años, el BID otorgó al Ecuador asistencia técnica y financiamiento para el sector productivo. Por ejemplo, asesoró al Banco Nacional de Fomento en su reorganización y otorgó recursos a la “Comisión Nacional de Valores” encargada de canalizarlos al sector privado (BID 1962, 24, 40). Parte de estos se destinó a la producción de aceite de palma (BID 1962, 84, 85, 90) y a la importación de ganado lanar para incentivar su producción (BID 1962, 11, 24). La República del Ecuador figura como fiadora (BID 1962). Además, se aprobó un préstamo para infraestructura relacionada con riego, “control de inundaciones y provisión de energía” (BID 1972, 29). El destino del financiamiento otorgado da cuenta del soporte al modelo desarrollista ofrecido por el BID en esta época.

A partir de la crisis de la deuda es explícita la alineación del Banco con el entramado de relaciones de poder internacional expresadas en la provisión de financiamiento o renegociación de la deuda a condición de implementar reformas neoliberales mediante los llamados programas de ajuste. En consecuencia, impulsó la implantación del modelo neoliberal. Esto se logró a través del requerimiento de firmar un acuerdo con el FMI para acceder a créditos del BID que se extendió hasta el rechazo gubernamental del Fondo ya avanzada la primera década del siglo XXI (Oleas 2019). A principios de los noventa, el BID y el BM realizaban proyectos conjuntos e

independientes en el país, verificándose cierta competencia entre sí. En todo caso, la concesión de créditos desde las dos entidades se enmarcaba en las negociaciones con el FMI (entrevista 2 2020).<sup>9</sup> El impulso al establecimiento del modelo también se efectuó mediante la provisión de asistencia técnica, por ejemplo, desinversión en la Corporación Financiera Nacional (CFN) y promulgación de algunas leyes enfocadas en la desregulación (Oleas 2017, 233, 234). El propio Banco reconoció su participación en la implementación del modelo al afirmar que ayudó al Ecuador a adoptar el Consenso de Washington (BID 2004b).

Según la Oficina de Evaluación y Supervisión del BID (OVE), el periodo 1990-2002 en Ecuador comprende dos etapas, hasta 1995 una de reformas y a partir de allí una de crisis. Se sostiene que las reformas iniciaron en el gobierno de Borja y se interrumpieron en el contexto del conflicto bélico con Perú en 1995 (BID 2004b).

Sobre la etapa de crisis se afirma que la desregulación financiera configuró las condiciones para su desencadenamiento (Acosta 2001, 209, 210). La “liberalización financiera” se efectuó entre 1994 y 1995 (BID 2004b, punto 1.10). Por una parte, OVE sostiene que constituyó una reforma importante y por otra, cuestiona si fue apropiada, planteando que habría sido más conveniente fortalecer la supervisión como paso previo para la liberalización, puesto que existió poca regulación y se dio el espacio para acciones que derivaron en la crisis de fines de la década (BID 2004b, puntos 1.12, 4.15). En el primer tramo del préstamo para las reformas, se estableció como condición aprobar la “Ley General de Instituciones del Sistema Financiero”, misma que viabilizó la liberalización. El programa concluyó en 2002, pero fue modificado en el año 2000 con objeto de proveer recursos al Estado en el contexto de la crisis y estuvo acompañado por un programa de ajuste del FMI (BID 2008a, 30, 31). Esto revela que la crisis se desencadenó en un contexto de reformas neoliberales respaldadas por el BID, desvirtuando que estas contribuyan a afrontar crisis como ha argumentado el Banco.

Se ha pretendido atribuir la crisis a las fuertes lluvias causadas por el fenómeno El Niño, (1997), pero estas solo agravaron la situación. Este evento climático justificó recurrir al BM, BID y CAF (Oleas 2013, 313).

---

<sup>9</sup> Entrevista anónima 2. Medios virtuales 1 de abril de 2020.

Las reformas fueron retomadas durante el gobierno de Mahuad, quien renunció en el contexto de la crisis (BID 2004b). Según un exfuncionario del BID en Ecuador, durante este gobierno el Banco ofreció apoyo para fortalecer el sistema financiero, por ejemplo, a través de reformas legales (entrevista 2 2020). En contraposición, Moncada señala que se anunció la obtención de 500 millones de dólares en créditos del BM, FMI y BID (que se destinarían a “reestructurar y sanear el sector bancario” (Moncada 2000, 46), sin especificarse el monto correspondiente a cada uno. Este “proceso” fue llevado adelante por instituciones que a su vez recibieron asesoramiento de las entidades antes mencionadas, además de la CAF. Por otra parte, el FMI, el BM y el BID abogaban por la implementación de una serie de medidas de carácter neoliberal presentadas como solución a la crisis: “el saneamiento financiero”, “el otorgamiento de más incentivos al sector privado, el achicamiento y la modernización del aparato estatal, el establecimiento de un sistema de precios más competitivo, la reducción de la inflación mediante la aplicación de recetas monetaristas, el fomento de las exportaciones, la cancelación de la deuda externa, el ingreso indiscriminado al país de capital extranjero” (Moncada 2000, 50). Es decir que se continuó con el impulso al modelo desde las indicadas instituciones.

Correa remarca que durante los noventa el BID concedió créditos al Ecuador para la ejecución de proyectos, pero el Banco los dirigía. Los recursos invertidos en el objeto del proyecto resultaban marginales, puesto que el mayor volumen revertía al Banco en concepto de comisiones y costos de sus misiones y consultorías (Correa 2009, 165). Los contratos de préstamo eran confidenciales y se extendían los tiempos de ejecución para prolongar los cargos como funcionarios (Correa 2009, 166, 167). Además, narra sus denuncias de irregularidades, mismas que derivaron en su desvinculación de tales proyectos. Finalmente, a pesar de que los procesos judiciales determinaron el cometimiento de ilegalidades, no se declararon culpables, por tanto, no hubo sanciones (Correa 2009, 166-168).

Se encuentran algunas inconsistencias en la información, por ejemplo, el informe del BID refiere un cofinanciamiento para el “Programa de inversiones sectoriales” en el año 2000, señalando que el BM aportó 150 millones de dólares y la CAF 200 millones (BID 2001), mientras que el documento de evaluación de la estrategia país afirma que el BID proveyó liquidez por un monto de 150 millones de dólares bajo un “Programa Sectorial de Inversiones” (BID 2004b, punto 4.5). Hasta ese año, el BID había concedido 160 préstamos al Ecuador equivalentes a 3664 millones de



dólares, cuyos desembolsos correspondían a 3231 millones. En el 2000 se concedieron recursos para la llamada “estabilización económica” y para facilitar la participación privada en energía y telecomunicaciones, además de apoyar “las medidas para administrar los activos de bancos cerrados y la reestructuración de otras instituciones [...]” que serían privatizadas (BID 2001, 48). Adicionalmente, se concedieron 4,5 millones de dólares para trabajar la focalización de programas sociales (BID 2001, 48).

La relación del Perú con el BID data de sus primeros años. Su primer préstamo tuvo por beneficiaria la ciudad de Arequipa en 1961 en el área de agua y saneamiento (Tussie 1997, 41; Humphrey 2012, 54; BID 1962, 12, 36). La República del Perú consta como fiadora (BID 1962). Resalta el financiamiento otorgado al sector privado, por ejemplo, a la Compañía Peruana de Cemento Portland S.A. y a la Cooperativa de Crédito Central del Perú (BID 1962, 12, 31, 129). Además, ofreció “asistencia técnica reembolsable” con recursos provenientes del Fondo para Operaciones especiales”, a la empresa pública “Corporación Peruana de Vapores” (BID 1962, 39, 41). Asimismo, proveyó “asistencia técnica no reembolsable” al “Instituto Nacional de Planificación” (BID 1972, 67). En el ámbito de infraestructura e “integración física”, otorgó créditos para caminos y carreteras, por ejemplo, parte de la panamericana (BID 1972, 25, 28, 66).

El BID constituyó un vínculo entre las esferas internacional y doméstica al canalizar capitales extraregionales hacia sus prestatarios. Pero, también obtenía recursos de algunos de ellos a través de la emisión de bonos. Por ejemplo, Perú los adquirió en 1971 (BID 1972, 21, 22).

A partir de 1990, el país utilizó al BID como medio para llegar a otros acreedores. Ese año el primer ministro pidió al Banco actuar en calidad de “padrino” del país para tales efectos (BID 2002b, 10). Entonces “[...] encabezó un paquete internacional de salvataje [...]” (Tussie 1997, 169). En 1991, el país cumplió sus obligaciones vencidas con el BID y volvió a recibir recursos (Tussie 1997, 169; Campodónico 1997, 147). Desde entonces se desarrolló una estrecha relación fundada en una completa coincidencia en el plano de las ideas, las cuales constituyen puntualmente los supuestos del modelo neoliberal. Evidencia de esto es la afirmación del BID de que en 1991 “entró en un período de intensas relaciones con el Perú”, lo cual se tradujo en “uno de los programas operacionales más activos del decenio” (BID 2002b, 10). Tal programa consistió en la aprobación de 3800 millones de dólares en 41 préstamos y “186 operaciones de

cooperación técnica”, encontrándose entre los principales receptores de esta última (BID 2002b, 11).

La reanudación de créditos (1991-1992) se concentró principalmente en la “implementación de las “reformas estructurales” (Campodónico 1997, 146; BID 2002b, 11). El Banco proporcionó apoyo económico y técnico al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) para el cumplimiento de las condicionalidades de Los “préstamos de reformas de políticas” (BID 2002b, 42, 43). A la conveniente acción de las respectivas unidades de este ministerio, se atribuye el éxito del ajuste (BID 2002b, 43).

Frente a la suspensión del gobierno constitucional llevada a efecto por Fujimori en 1992, el Banco “bloqueó los nuevos préstamos al país y congeló la firma de los préstamos ya aprobados por el Directorio”, levantando el bloqueo “cuando se anunciaron las elecciones” (Tussie 1997, 78, 162; BID 2002b, 19). A continuación, el BID “lideró un paquete internacional de rescate para el Perú” (Tussie 1997, 78).

Después de las primeras “reformas estructurales” se incrementó el gasto social con apoyo del BID que concedió financiamiento al FONCODES (Campodónico 1997, 146, 153, 159; BID 2002b, 33, 34). Como ya se ha mencionado, se trataba de aligerar el impacto de las reformas. Este enfoque se revela en la afirmación contenida en una de las programaciones del BID de que era preciso que el gobierno ofreciera asistencia a los pobres, quienes la necesitaban en el corto plazo, pero finalmente se beneficiarían del crecimiento económico, pues el discurso se asentaba sobre la afirmación de que a mediano y largo plazo las “reformas estructurales” darían lugar a un “incremento de oportunidades económicas” (Campodónico 1997, 159). Así, se configuró el encuadre de defensa del modelo.

Según el Banco, entre 1993 y 1995 dejó los “préstamos de reforma” y se concentró en inversión (BID 2002b, 28), específicamente infraestructura (saneamiento y salud) incorporándose el interés sobre el sector financiero (1993-1994), “infraestructura rural”, agricultura, educación y “modernización de la administración pública” (1995-1996), sumándose la atención a los efectos del fenómeno de El Niño posteriormente (BID 2002b, 12).

Las programaciones del BID marcaban como prioridades las “reformas estructurales”, la privatización y “desarrollo del sector privado”, “mitigación de la pobreza”, “fortalecimiento

institucional” y “rehabilitación de los sectores productivos y de infraestructura económica” (Campodónico 1997, 159). El Banco proveía recursos a concesionarias del Estado, por ejemplo, en 2000 a la empresa encargada de la distribución eléctrica en el sur del país (BID 2001, 58, 59).

Durante los noventa el BID, el BM y el FMI desarrollaron programas en el país, actuando en forma coordinada y en forma paralela alternativamente, contando también con varios donantes bilaterales (BID 2002b, 12, 13). Un ejemplo de la indicada coordinación es el cofinanciamiento entre BID y BM del proyecto de “mejoramiento del servicio de transporte y acceso a las áreas rurales” (Campodónico 1997, 167, 168).

Respecto a la agricultura el BID señalaba la necesidad de “eliminar subvenciones”, así como varias reformas con un enfoque de mercado, en el cual se inscribirían no solo los productos y la tierra, sino también el riego. Estas se financiarían con endeudamiento. Se proponía lo siguiente: “modernizar el Ministerio de Agricultura”; “crear un sistema viable para el financiamiento de proyectos de riego” donde se incluían “derechos de aguas negociables”; “establecimiento de un sistema de titulación de tierras rurales”; y, “desarrollo de un sistema de inspección fitosanitaria para mejorar la perspectiva de las exportaciones” (BID 2002b, 31). Así, una vez más el Estado intervendría para beneficiar al sector privado contratando endeudamiento para dar lugar a este tipo de negocios.

Los dos últimos componentes del programa se trabajaron de manera independiente con préstamos aprobados en 1995 y 1997, mientras que los dos primeros se suspendieron debido a los conflictos que ocasionaron (BID 2002b, 31).

### **2.2.2. Corporación Andina de Fomento**

El Convenio Constitutivo de CAF se suscribió en 1968 (Humphrey 2012, 68). La institución inició funciones en 1970 (CAF 1973; CAF 1981; SELA 2009a, 26). Se concebía como la “institución financiera subregional” del Grupo Andino, por tanto, su acción se restringía al ámbito del Acuerdo de Cartagena (CAF 1973, 21; CAF 1981; CAF 2017a, 25). Su objetivo principal era contribuir a dicho proceso integracionista (Humphrey 2012, 2016; SELA 2009a, 26). Este objetivo se mantuvo durante los setenta (CAF 1973, 1976, 1980, 1981). Fue creada para cubrir espacios dejados tanto por el BM como por el BID, en particular lo relativo al sector industrial privado y la “integración económica regional” (Humphrey 2012, 63, 64, 75; Humphrey 2016, 103). Esto incluía apoyo al comercio intrarregional (CAF 1976, 22). Por tanto, se inscribía

en la percepción de que el BID no respondía a los requerimientos de la región, sino a los intereses de Estados Unidos. Sin embargo, la CAF operaba en dólares, con lo cual reforzaba la dependencia, ya que era preciso conseguirlos para pagar esa deuda (Páez 2019a). Años después se ha planteado la necesidad de contraer las deudas en moneda nacional, por ejemplo, en Perú como se expone en el capítulo 4.

Entre los miembros de CAF no existían países desarrollados o sin la categoría de prestatarios. También la distingue la distribución igualitaria entre los miembros de la capacidad de decisión, a pesar de reconocerse las asimetrías entre sí (Humphrey 2012, 63, 75).

Inicialmente, el capital autorizado era de 100 millones de dólares, con un capital suscrito de 25 millones (CAF 1973, 60; CAF 2017a, 25). Cada miembro recibió una acción clase A equivalente a un millón de dólares. Cada país considerado de mayor desarrollo (Chile, Colombia, Perú y Venezuela) recibió 22% de las acciones clase B y la diferencia se dividió entre Bolivia y Ecuador, considerados de menor desarrollo. Esta clase de acciones totalizó 19 millones de dólares (Humphrey 2012, 63, 64). En estos últimos, la Corporación podía financiar tanto proyectos internos, como aquellos correspondientes a las asignaciones realizadas por la Comisión del Acuerdo de Cartagena. En los países restantes el trabajo se restringía a proyectos explícitamente relacionados con la integración, es decir, aquellos que se enmarcaban en los “programas sectoriales de desarrollo industrial” y de “racionalización de la industria existente” (CAF 1973, 35).

En 1974 el capital autorizado se incrementó a 400 millones de dólares (CAF 1976, 64) y el capital suscrito a 100 millones (CAF 1981). El capital autorizado se incrementó de 2000 a 2500 millones de dólares en 1996, en 1998 se aprobó el incremento a 3000 y en el año 2000, este llegó a 5000 millones (CAF 2017a).

El papel de CAF fue mínimo durante sus primeros años debido a su poco margen para obtener recursos fuera de su capital ordinario, lo cual en parte obedecía a la carencia del respaldo de un “país desarrollado”, además de tener dos gobiernos de izquierda en la región (Humphrey 2012, 65-67). No obstante, esta condición le permitió mantenerse lejos de la “influencia política” de países industrializados (Humphrey 2012, 75).

CAF realizó esfuerzos tendientes a canalizar recursos y asistencia técnica (CAF 1976, 16), por ejemplo, se relacionó con el PNUD, el BM, el BID y múltiples entidades financieras de distintos países (CAF 1973, 22-24; CAF 1976, 15-17, 23, 24). Así, el BID autorizó operaciones por algo más de 6 millones de dólares en 1972, recursos que no fueron aceptados debido a que la Corporación consideró que no se adecuaban a sus requerimientos (CAF 1973, 23).

Posteriormente, las dos entidades continuaron negociando y llegaron a formular “un programa de asistencia”, en cuyo marco, el BID otorgó 750 000 dólares “con carácter no reembolsable y de recuperación contingente”, estos recursos además de 100 000 dólares aportados por CAF se utilizaron para “preparar un programa para el estudio de diversos proyectos en los seis países miembros” (CAF 1976, 24). El BID también concedió una línea de crédito por un monto de 500 000 dólares (CAF 1978, 41, 42; CAF 1980).

Los recursos que conseguía provenían de “líneas de crédito atadas a exportaciones”, destaca un préstamo que obtuvo en 1977 de un grupo de bancos de Europa, Japón y Estados Unidos (Humphrey 2012, 67) y un préstamo del banco de Importaciones y Exportaciones de Japón atado a la compra de “bienes y servicios” japoneses (CAF 1976, 24). Las “pérdidas netas” sufridas por CAF evidencian los problemas atravesados en 1975, 1977 y 1978 (Humphrey 2016, 104). A finales de esta década la participación de CAF se redujo debido a los mayores flujos de capitales privados y a la salida de Chile (Humphrey 2016, 105) aprobada en 1977 (CAF 1978, 9).

La CAF pretendió incidir sobre el contexto internacional, ejemplo de ello son las reuniones con Nacional Financiera de México, CDB, BCIE y Asociación Latinoamericana de Instituciones de Desarrollo (ALIDE), producto de las cuales se formuló un “plan de acción conjunta” que pretendía conseguir que el BID y el BM se convirtieran en “instrumentos más flexibles”, así como que modificasen “varios de sus mecanismos operativos” con objeto de responder a “la realidad de la problemática latinoamericana” (CAF 1976, 17).

La Corporación concedía créditos para comercialización en el marco del “Sistema Andino de Financiamiento al Comercio exterior” (CAF 1978, 40; CAF 1981, 37). Este Sistema fue diseñado y operado por CAF para entregar recursos a exportadores e importadores (CAF 1980; CAF 1981, 17). La Corporación también fue accionista de empresas de la región, por ejemplo, de la “empresa Promotora Industrial Colombo-Ecuatoriana” (CAF 1976, 39) y de la “empresa “Máquinas Rotativas Eléctricas “del Perú (CAF 1980). Asimismo, emitió bonos que fueron

adquiridos por los respectivos bancos centrales (CAF 1976; CAF 1980; CAF 1981). En la segunda emisión los bancos centrales de Ecuador y Perú los adquirieron por un valor de 2 millones de dólares cada uno (CAF 1976, 23). También contrató créditos con el “Banco Popular del Perú” por un millón de dólares y con el “Banco Industrial del Perú” por más de 9 millones (CAF 1976, 64).

Como lo muestra el financiamiento otorgado a Ecuador y Perú, CAF durante los setenta se enfocó en canalizar financiamiento hacia la empresa privada, pero en el marco de la “programación industrial” del Grupo Andino (CAF 2017a, 25). Por tanto, ofreció cierto soporte al modelo desarrollista. No obstante, la Corporación enfrentó las dificultades experimentadas a principios de los ochenta con un acercamiento al modelo del BM y del BID. Esto significó alejarse de la “programación industrial” propia del contexto del Grupo Andino e incluir temas como infraestructura y agricultura. El acercamiento al BID se expresó en el “acuerdo de cooperación” suscrito por las dos entidades en 1982, a partir del cual empezaron a ofrecer cofinanciamiento (Humphrey 2012, 70; Humphrey 2016, 104). La indicada reformulación también obedeció a que los primeros proyectos propuestos en la práctica se circunscribían al contexto nacional dejando de lado temáticas relacionadas con integración regional, situación que se enfrentó ampliando el alcance de la entidad.

En los ochenta, CAF consiguió mantenerse y crecer en parte debido a la mayor demanda de sus miembros de recursos en el contexto de la crisis de la deuda (Humphrey 2012, 70; Humphrey 2016, 105). Adicionalmente, comenzó a acumular reservas en lugar de distribuir las ganancias, lo cual le permitió tener liquidez y construir una imagen de entidad confiable (Humphrey 2016, 105; Humphrey 2012, 71). En esta década también se aproximó a los mercados de capitales siendo considerada relativamente fiable debido a que sus miembros no habían suspendido pagos con ella a pesar de las dificultades financieras que atravesaron (Humphrey 2012, 72, 76; Humphrey 2016, 105, 106) y a una imagen de manejo técnico (Barrera 2020).<sup>10</sup> Sin embargo, durante la década de los ochenta el financiamiento de CAF era inferior al 5 % de los fondos multilaterales recibidos por la región (CAF 2017a, 31, 78).

---

<sup>10</sup> Barrera, Soledad. Entrevista por la autora. Medios virtuales, 21 de marzo de 2020.

En los noventa se diversificaron las áreas financiadas: “infraestructura, desarrollo social, medio ambiente, profundización de los mercados de capital, apoyo a actividades industriales, mineras y de turismo y fortalecimiento institucional” (CAF 2017a, 30). Se buscó ampliar las fuentes de recursos y sus plazos. En 1992 “se puso en marcha una estrategia financiera” que tenía por objeto reducir los costos de los recursos obtenidos, “mitigar los riesgos asociados a tasas de interés y monedas” (García 2014, 48). Otro cambio importante fue la calificación grado de inversión (Humphrey 2016, 106), con la que cuenta desde 1993 (Humphrey 2012, 76; CAF 2017a). Estas modificaciones corresponden a los primeros años de la presidencia de Enrique García (ejercida entre diciembre de 1991 y marzo de 2017), tomando como referencia al BID (Barrera 2020).

A lo anterior se suma la admisión como miembros de países fuera del Grupo Andino desde esta década. Entre los primeros figuran México y Trinidad y Tobago, además de la reincorporación de Chile en calidad de “accionista asociado” (SELA 2009a, 26). Enrique García afirma que esta apertura “[...] permitió expandir tanto su vocación integracionista como su base operativa” (2014, 48). Agrega que se decidió conservar una “identidad regional”, esto en referencia a que se procuró mantener la mayoría accionaria y el poder de voto en los miembros andinos (García 2014, 51). En contraste, Fairlie (2020) sostiene que pasó de estar atada a la “integración regional” a ser un banco obligado a atender “negocios y rentabilidad”. Según documentos de CAF, la institución continuó vinculada con la “integración regional”. Se subraya que apoyó las reformas al Acuerdo de Cartagena realizadas en los noventa. Además, desde el 2000 formó parte de la Iniciativa para la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) fundada en el concepto de “integración física” (CAF 2017a, 69, 172). Cabe anotar que se encuentran estudios sobre infraestructura de integración energética e infraestructura de transporte en el área andina desde 1992, al parecer con objeto de futuro financiamiento (CAF 1993a; CAF 1993b). Adicionalmente, CAF administró el “Fondo Binacional para la Paz y el Desarrollo Ecuador-Perú” (CAF 2017a, 99).

A principios de los noventa CAF disponía de un conjunto de fondos destinados a la cooperación técnica. En 1993 la mayor parte de estos se recogieron bajo el “Fondo Andino de Asistencia Técnica” (FAT), salvo los “fondos especiales para Bolivia y Ecuador” y el “Fondo Andino de Conservación Energética” (CAF 2017a, 89). A estos se suma el establecimiento en 1995 del “Fondo de Desarrollo Humano” (Fondeshu) (CAF 2017a, 89).

Los primeros informes anuales no presentan alusiones a los modelos político-económicos de la región, por tanto, no se advierte una construcción ideacional más allá de su interés en el proceso de industrialización en el contexto de la integración andina. Esta situación varía a partir de los noventa. En aquella década se advierte una apología del modelo neoliberal. Además, se afirma que desde mediados de los noventa esta entidad ha venido construyendo “capacidad intelectual y de investigación aplicada” a semejanza del BID y el Banco Mundial (CAF 2017a, 35).

El discurso en favor del neoliberalismo se asentaba sobre la afirmación de que “la crisis asiática y sus repercusiones en la economía mundial y en los países de la región relevó las bondades del proceso de reformas emprendido en Latinoamérica en la década de los noventa, así como la necesidad de acelerar las reformas estructurales pendientes” (CAF 1999, 10). Más aún, remarcaba que sus “principales negocios” estaban orientados a “reforzar los procesos de reforma estructural” efectuados por sus accionistas (CAF 1999, 17; CAF 2000, 13; CAF 2001, 14) y entre sus acciones figuraba apoyar “la implantación de reformas de segunda generación” y actividades relacionadas con el funcionamiento del mercado (CAF 1999, 18; CAF 2000, 14; CAF 2001, 16). Asimismo, respaldaba los procesos de privatización (CAF 2000, 14; CAF 2001, 16). Tal respaldo se efectivizaba otorgando recursos a “empresas privadas que operan concesiones estatales o a aquellas recientemente privatizadas” (CAF 2000, 15; CAF 2001, 18), así como financiando “la adquisición de compañías y/o activos en proceso de privatización” (CAF 2000, 16). Su interés en el sector privado también se expresó en la concesión de recursos a “entidades financieras públicas” para ser canalizados a este (CAF 2000, 15; CAF 2001, 18).

A fines del siglo XX la alineación con el neoliberalismo era evidente. Afirmaba que en el contexto de la crisis no era posible continuar un proceso acelerado de reformas, pero que no existían retrocesos y que los países estaban comprometidos con su profundización (CAF 2000, 7). Asimismo, argumentaba que Tal profundización se precisaba para “mejorar el entorno competitivo” (CAF 2000, 29) y que la liberalización económica constituía un logro que debía consolidarse, en razón de que la “apertura de la economía al comercio mundial mejora el bienestar de los países, al permitir que las empresas y los individuos tengan acceso a una mayor variedad de bienes e insumos de mejor calidad y precios”, ya que la mayor competencia enfrentada por la empresa local la forzaría a mejorar (CAF 2000, 29). Añadía que “las transformaciones económicas” habían permitido “crear las bases para una pronta, aunque lenta,



recuperación económica en el año 2000” (CAF 2000, 8). Así, contribuyó a la implantación de las ideas neoliberales bajo una imagen técnica.

De acuerdo con Arauz (2019)<sup>11</sup> en los noventa, el financiamiento proveniente del BID y de CAF se destinaba en un porcentaje mínimo a infraestructura, mientras la mayor parte se empleaba para pagar deudas anteriores y en consultorías relacionadas con institucionalidad y política pública, por consiguiente, no se promovía un mejoramiento de la calidad de vida. Además, los préstamos de fuente multilateral entonces se utilizaban para cubrir el servicio de la deuda con bancos privados (Arauz 2019).

CAF trabajaba directamente con el Acuerdo de Cartagena y también con cada uno de sus miembros (CAF 1973; CAF 1976). Existían “organismos nacionales de enlace” con la Corporación, en el caso del Ecuador fue la “Comisión de Valores - Corporación Financiera Nacional (CV – CFN” y del Perú la COFIDE (CAF 1973, 13; CAF 1976, 73; CAF 1978; CAF 1981, 52). También se establecieron “oficinas de representación” en los países miembros (CAF 1980; CAF 1981, 53).

Respecto al “Fondo Especial para Ecuador” (FEE), se señalaba que estaba “destinado a inversiones en acciones” en el país (CAF 1989). En 1972 CAF proveyó financiamiento al Ecuador para proyectos industriales (cristalería, licor de cacao, producción de té y elaboración de brocas de acero), la entidad prestataria era la CV-CFN encargada de canalizarlos hacia las respectivas empresas. El monto total de estos créditos fue de 1,57 millones de dólares (CAF 1973, 28). Posteriormente, se concedieron créditos directamente a las empresas, por ejemplo, a la compañía de economía mixta “Cemento Nacional” y a la compañía anónima “Optimus Andina” (CAF 1976, 34, 35). En este último caso para financiar parte de un proyecto de producción de “reverberos, lámparas para soldar y linternas a kerosene petróleo”, mismos que correspondían a Ecuador dentro de la “programación industrial” del Grupo Andino (CAF 1975, 35). En 1977 se abrió una línea de crédito a la CV-CFN por 10 millones de dólares y préstamos a la “Compañía de Desarrollo Forestal y Ganadero S.A” para explotación ganadera por un valor de 2,2 millones

---

<sup>11</sup> Arauz, Andrés. Entrevista por la autora. Medios virtuales, 29 de septiembre de 2019.

de dólares (CAF 1978, 10). Asimismo, otorgó “asistencia técnica no reembolsable” a la CFN para una consultoría sobre “arredramiento financiero” (CAF 1981, 18).

CAF apoyó al Ecuador en temas de electricidad, tales como los siguientes: construcción de la hidroeléctrica Agoyán en los ochenta; contribución al “plan maestro de electrificación” y el “Programa de rehabilitación del parque termoeléctrico nacional” en los noventa (CAF 2016a); y, financiamiento del “proyecto de saneamiento y rehabilitación de los sistemas de subtransmisión y distribución de las empresas eléctricas” en 1993 (CAF 2016a, 99). Se aprobaron recursos para el área social, por ejemplo, para sufragar parte del Programa social “la esperanza”, compuesto por 49 proyectos y un “componente de fortalecimiento institucional” (CAF 2017a, 278).

Los informes de CAF relevan la grave crisis atravesada por el Ecuador en 1999 y algunos indicios de recuperación en el 2000 (CAF 2000; CAF 2001). La Corporación resalta su participación junto con el FMI BM y el BID señalando que todos propiciaron “[...] la aprobación de un paquete crediticio” equivalente a 2045 millones de dólares. La mayor parte de este correspondía a CAF, 700 millones de dólares. El informe indica que ya se habían entregado 200 millones, cuyo destino era “[...] ejecutar acciones en materia de estabilización macroeconómica, fortalecimiento del sistema financiero y reforma del Estado”, una parte también serviría para “[...] el desarrollo de programas de reforma en el área tributaria y en la implementación del proceso de dolarización” (CAF 2001, 50). Queda de manifiesto que la Corporación también ofreció soporte al modelo neoliberal cuando afirma que constituyó para sí “preocupación especial [...] ratificar su respaldo a las políticas de estabilización y liberación de la economía” (CAF 2001, 53). Por ello, otorgó al país un préstamo de 250 millones de dólares para “financiar el Programa de Inversión Pública 2000-2001” (CAF 2001, 53).

Por otra parte, al Perú se le concedió financiamiento para una planta de sacos de yute por un monto de 1,7 millones de dólares (CAF 1973, 28) y se abrió una línea de crédito por 6 millones a favor de COFIDE (CAF 1976, 23). Se otorgaron préstamos a la “Empresa Minera de Perú” por alrededor de 420 000 dólares para un estudio de factibilidad de “aprovechamiento industrial de yacimientos de fosfatos” y el establecimiento de una planta para procesarlos (CAF 1973, 29). En relación con la “programación industrial” del Grupo Andino, la CAF concedió créditos para la producción de evaporadores y de “reguladores automáticos de voltaje”, productos asignados al Perú (CAF 1976, 35, 36).

En los noventa destacan proyectos de infraestructura, en particular rehabilitación y mantenimiento de tramos de carreteras (CAF 2017a, 138, 275). También se otorgó financiamiento para proyectos en el área de energía, por ejemplo, “el desarrollo de campos petroleros de Chambira” y el “proyecto de la Hidroeléctrica San Gabán II” que permitió ampliar la cobertura del servicio de electricidad (CAF 2017a, 138, 139).

### **2.2.3. Fondo Andino de Reservas**

El Fondo Andino de Reservas (FAR) fue constituido como parte del Grupo Andino en 1978 (SELA 2009a, 29; Carrasquilla 2014a, 13; Urrutia 2014, 195). Su establecimiento obedeció a la necesidad de los países andinos de contar con un mecanismo financiero funcional a sus intereses relacionados con enfrentar los desequilibrios de las balanzas de pagos. (Carrasquilla 2014a, 13; Carrasquilla 2014b 204, 205; Urrutia 2014, 195. Este se asentó sobre la “cooperación mutua” y la concesión de “créditos de liquidez” (Carrasquilla 2014b, 205; Urrutia 2014, 195, 196). De este modo, consiguió proteger el comercio dentro del Grupo Andino, pues al proveer soporte a un país con problemas de balanza de pagos se evitaba que este impusiera restricciones sobre las importaciones de los otros miembros (Perry 2014a, 19). Su importancia se ha manifestado en épocas de crisis (Ocampo y Titelman 2012; Ocampo 2014, 160; Uribe 2014, 279). Sus miembros han demandado soporte para sus problemas de balanza de pagos (comúnmente originados en disminución de exportaciones) y de liquidez (causados por caída del flujo de capitales) (Urrutia 2014, 197; Morón 2014, 216). En la crisis de los ochenta el FAR proveyó financiamiento a todos los miembros del Grupo Andino (Ocampo 2014, 158, 160; Uribe 2014, 279; Morón 2014, 216). Tales requerimientos no fueron simultáneos (Uribe 2014, 279). El Perú solicitó apoyo para “balanza de pagos” en 1978, 1983 (Morón 2014, 216) y en 1991 (Ocampo 2014, 160). Mientras que Ecuador accedió a tal soporte en 1982, 1983 y 1986. Así también, utilizó la “línea de liquidez de corto plazo” en 1983, la cual tenía por objeto “atender desbalances de corto plazo en los bancos centrales” (Morón 2014, 216). Según Ocampo (2014, 158), el FAR prosperó en esta época.

En 1984 en su marco se creó el “peso andino” (ALADI 2018, 3; Damico 2011, 217; Ocampo y Titelman 2012). Se trató de una “unidad de cuenta” que permitía realizar pagos entre los bancos centrales andinos, argentino y chileno (Ocampo y Titelman 2012). Su uso se extendió entre 1985 y 1990 principalmente por Ecuador y Perú dentro de ALADI y FAR (Ocampo y Titelman 2012).

El FAR se convirtió en Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR) mediante un convenio suscrito en 1988 que permitió la incorporación de países no miembros del Grupo Andino (SELA 2009a, 29; Convenio Constitutivo FLAR 1988; Uribe 2014, 277). El objetivo fue profundizar el proceso de “integración regional” y fortalecer a la entidad mediante la ampliación de su alcance espacial (Urrutia 2014, 196). Tal ampliación no ocurrió inmediatamente. El primer miembro no andino fue Costa Rica que participa desde el año 2000 (Perry 2014b, 181; Urrutia 2014, 196; Carrasquilla 2014b, 205). En 2008 se incorporó Uruguay (Ocampo 2012) y en 2015 Paraguay (FLAR 2016).

Los objetivos del FLAR son los siguientes: “Acudir en apoyo de las balanzas de pagos de los países miembros otorgando créditos o garantizando préstamos de terceros”; “contribuir a la armonización de las políticas cambiarias, monetarias, financieras de los países miembros [...]”; y, “mejorar las condiciones de las inversiones de reservas internacionales efectuadas por los países miembros” (Convenio FLAR 1988, Art. 3). Las actividades relacionadas con el primer objetivo han sido las más visibles, por tanto, consideradas la función más relevante del Fondo (Ocampo 2014, 158; Ocampo y Titelman 2012). Por otro lado, el manejo de reservas alcanzó relativa importancia en el siglo XXI, como expresión de la misma puede mencionarse la recepción de depósitos provenientes de bancos centrales y otras instituciones de sus países miembros e incluso de no miembros (Ocampo 2016; FLAR 2016). Mientras que no se han logrado mayores avances en el área de armonización de políticas (Ocampo y Titelman 2012; Ocampo 2016).

Su relevancia se desprende de que suele responder rápidamente a los requerimientos de sus miembros sin imponer condicionalidades de políticas (Carrasquilla 2014b, 205, 209; Morón 2014, 218). Carrasquilla (2014b, 209) afirma que siempre se han aprobado las propuestas de los bancos centrales, es decir que no se han impuesto condiciones adicionales. Tal relevancia se expresa en que los recursos provistos por este representaron el 60 % de aquellos provenientes del FMI entre 1978 y 2003 (Perry 2014b, 182). Pero, no está en capacidad de ofertar grandes volúmenes de recursos (Ocampo 2014, 162; Urrutia 2014, 198, 199).

En el siglo XX todos los miembros del Grupo Andino recibieron financiamiento (Perry 2014b 182; Urrutia 2014, 197; Carrasquilla 2014b, 209). No obstante, las economías más pequeñas fueron las más beneficiadas, Bolivia y Ecuador. Este último ha recibido el mayor apoyo relativo (Urrutia 2014, 197; Ocampo 2014, 160).

Por otra parte, Morón afirma que la acción de este mecanismo en las operaciones del Perú a principios de los noventa, “fue crucial para que las autoridades restablecieran el acceso al financiamiento externo, en primer lugar, con organismos multilaterales y, posteriormente, con el mercado internacional”. Agrega que “la actuación del FLAR también fue clave para que el plan de ajuste macroeconómico ganara credibilidad por parte de la comunidad internacional” (2014, 219).

En 1995 se estableció “el crédito de restructuración de deuda pública externa de bancos centrales”, línea a la cual accedió el Ecuador el mismo año. Además, en 1998 se creó “el crédito de financiamiento contingente” (Morón 2014, 216). Los recursos del FLAR fueron altamente demandados en 1998 y 1999 (Uribe 2014, 279).

Al FLAR se atribuye la calidad de “acreedor preferente” (Ocampo 2014, 153; Ocampo y Titelman 2012; Carrasquilla 2014b, 210). Esto en consideración a que sus miembros no han suspendido pagos, aun en épocas de moratoria con otras entidades, incluso han existido pagos anticipados (Urrutia 2014, 196; Carrasquilla 2014b, 205, 209). Asimismo, mantiene altas “calificaciones crediticias” (Ocampo 2014, 153; Gutiérrez 2014, 245).

#### **2.2.4. Convenio de Pagos y créditos recíprocos de ALADI**

En 1965 fue suscrito el Acuerdo de México (ALADI 2013, 5; ALADI 2018, 5; Damico 2011, 187; SELA 2009a, 45). Así, en el espacio de la ALALC, se estableció un “mecanismo de compensación de pagos apoyado en un sistema de créditos recíprocos” (ALADI 2013, 5; ALADI 2018, 5). Este mecanismo tuvo por objeto facilitar los pagos y en consecuencia fomentar el comercio dentro de la ALALC (ALADI 2013, 5). En el marco de este Acuerdo, los bancos centrales debían establecer convenios bilaterales de crédito recíproco dando forma a una red de los mismos armonizando su funcionamiento al uniformar su texto (ALADI 2018, 6).

En 1969, los bancos centrales suscribieron el “Acuerdo Multilateral de Apoyo Recíproco para hacer frente a Deficiencias Transitorias de Liquidez”, conocido como “Acuerdo de Santo Domingo” (ALADI 2013, 6; ALADI 2018, 7). Tenía por objeto atender problemas de iliquidez que pudieran atravesar estas instituciones. El Acuerdo funcionó desde 1971 (Damico 2011, 187, 189, 190; ALADI 2018, 6, 7). Entre los beneficiarios de este Acuerdo figura Perú (ALADI 2018, 7).

La sustitución de la ALALC por la ALADI acarreó la terminación de todos los instrumentos de la primera. Por esta razón, en 1982 se modificó el Acuerdo de México para mantener en funcionamiento el mecanismo de compensación, esto mediante la suscripción por parte de los bancos centrales de los países miembros de la ALADI del Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos en 1982 (ALADI 2013, 6, 7; ALADI 2018, 8; SELA 2009a, 45; Pérez, Titelman y Cipoletta 2013, 18; Damico 2011, 188). Este Convenio tuvo por objeto reducir los costos en las operaciones comerciales entre los miembros del esquema y, en consecuencia, favorecer su incremento. Al mismo tiempo, permitía reducir el uso de divisas en las transacciones (Pérez, Titelman y Cipoletta 2013, 19, 21; ALADI 2013, 6; ALADI 2018, 8). Intervienen directamente los bancos centrales de los miembros que trabajan con instituciones financieras internas (Pérez, Titelman y Cipoletta 2013, 19, 21). Se sostiene sobre líneas de crédito recíprocas y compensaciones de pagos periódicas. De manera cuatrimestral se cancela el saldo en dólares, con lo cual se evita el uso de esta moneda en cada transacción (Pérez, Titelman y Cipoletta 2013, 21-23; ALADI 2013). Las compensaciones se llevan a efecto por un “agente financiero”, papel ejercido por el BCRP, además del “banco corresponsal común”, rol desempeñado por el Banco Federal de Reserva de Nueva York por cuyo intermedio se liquidan los saldos (ALADI 2013, 13; Pérez, Titelman y Cipoletta 2013, 21-23; Damico 2011, 189). Las entidades financieras locales pueden recibir moneda nacional, pero el respectivo banco central está obligado a garantizar su convertibilidad a dólares, por lo cual estos solo reciben tal moneda (Pérez, Titelman y Cipoletta 2013, 21-23).

El “Acuerdo de Santo Domingo” se ratificó en el marco de la ALADI en 1981 bajo la denominación “Acuerdo Multilateral de Apoyo Recíproco para Hacer Frente a Deficiencias Transitorias de Liquidez” (Damico 2011, 189). El mismo año, en su marco, se creó un mecanismo para atender problemas de balanza de pagos y otro para enfrentar aquellos derivados de “catástrofes naturales” (Damico 2011, 187, 190; ALADI 2018, 7, 8). Pero, en 1984 el “Acuerdo de Santo Domingo” dejó de aplicarse debido a la crisis atravesada por la región, misma que limitó la posibilidad de los bancos centrales de otorgar asistencia (Damico 2011, 191; ALADI 2018, 8).

Una diferencia importante respecto al Acuerdo de México es que el Convenio ALADI suprimió la red de “convenios bilaterales”. En su lugar se adoptó “un texto único de Convenio aplicable

por igual a todas las partes”. No obstante, se mantuvieron los “arreglos bilaterales” para concertar “los montos de las líneas de crédito recíproco” (ALADI 2018, 8). El Convenio ha sufrido varias modificaciones: incorporación del “Programa Automático de Pago” en 1991; habilitación de la “canalización de pagos derivados de operaciones de triangulación comercial” en 1992; y, “una revisión integral” en 1998 (ALADI 2018, 8).

De acuerdo con Pérez, Titelman y Cipoletta (2013, 35), el convenio cumplió su cometido durante sus primeros años. En el contexto de la crisis de los ochenta, el comercio intrarregional y el funcionamiento del Convenio se redujeron (SELA 2009a, 47; BCE 2016, 10; Damico 2011, 199), prueba de ello sería la suspensión de participación de Argentina y México (SELA 2009a, 47; Damico 2011, 199). Esto habría obedecido a “[...] la dificultad para pagar los saldos negativos en divisas [...]” (SELA 2009a, 47). El indicado repliegue tuvo lugar entre 1982 y 1988 (BCE 2016, 10). En contraste, según Pérez, Titelman y Cipoletta (2013, 35), la reducida disponibilidad de divisas en el contexto de la crisis de la deuda lo convirtió en un instrumento apropiado para continuar desarrollando operaciones comerciales. Señalan como evidencia de ello que el mayor porcentaje de comercio que canalizó tuvo lugar en 1989. Este correspondió a 90,9 % (SELA 2009a, 47; Pérez, Titelman y Cipoletta 2013, 35). En 1995, canalizó el mayor monto, que equivalía al 39% del comercio. Posteriormente, a pesar de incrementarse el comercio intrarregional, no se incrementó la utilización del Convenio (BCE 2016, 10), llegando a su mínimo en 2003, un 1,5% (BCE 2016, 10; Pérez, Titelman y Cipoletta 2013, 35). Se afirma que contribuyó a la utilización del Convenio ALADI que los bancos centrales impusieron la obligatoriedad de canalizar las operaciones comerciales por su intermedio. En consecuencia, perdió vigencia con el levantamiento de esta obligación por algunos miembros.

El mecanismo habría sido afectado por el modelo neoliberal, pues su buen funcionamiento habría obedecido a los “mercados de divisas” regulados y su declive a la poca adaptabilidad al contexto liberalizado (Ocampo 2016).

Este se caracterizó por “mayor grado de integración financiera internacional”; “eliminación de los controles de cambio”; “unificación de mercados para todas las transacciones en divisas” (comerciales y financieras); y, “desregulación comercial y financiera” (Pérez, Titelman y Cipoletta 2013, 35). A esto se sumaron modificaciones relacionadas con la acción de los bancos centrales (Pérez, Titelman y Cipoletta 2013, 35), por ejemplo, “limitaciones en los cupos de las

líneas de crédito bilaterales” (BCE 2016, 13). A pesar de la pérdida de relevancia, no han existido incumplimientos en las compensaciones (Damico 2011, 195).

## **Conclusiones**

Se encuentran interpretaciones distintas tanto sobre los modelos políticos como sobre los mecanismos regionales. No obstante, se aprecia la configuración de un modelo primario-exportador, un modelo desarrollista y un modelo neoliberal que implica cierto retorno al primero. Se evidencia una vinculación de estos con el contexto internacional, el modelo primario-exportador debido a su relación con auges internacionales de determinados bienes primarios, el modelo desarrollista en su nexos con las ideas cepalinas y con un grado de rechazo por parte de los Estados Unidos y el modelo neoliberal con una total convergencia con los multilaterales. Esta variación también incidió en la interacción con los mecanismos financieros regionales como lo muestra la participación de la CAF en la programación industrial del Acuerdo de Cartagena.

Cada modelo refleja los vínculos entre las esferas política y económica, en particular, a través del manejo del poder político por parte de los grandes grupos económicos que ganan en todas las épocas. Mientras que generalmente pierde la mayoría de la población. El modelo de más amplia intervención estatal en alguna medida procuró disminuir esta tendencia, pero perdió el sector agrario.

La creación de los mecanismos financieros regionales obedeció a la búsqueda de autonomía en variados contextos. Sin embargo, estos se han fortalecido cuando se han encontrado alineados con las ideas dominantes a nivel internacional, mientras que cuando han ofrecido cierta resistencia, les ha sido difícil avanzar. Muestra de ello es el crecimiento de CAF y el declive del convenio de pagos de ALADI.

Finalmente, el modelo neoliberal se proyectó desde la esfera internacional hacia las domésticas, utilizando como medios los mecanismos financieros regionales. Esto se desprende claramente de los discursos de BID y CAF, así como de las áreas receptoras de financiamiento en los noventa. Este modelo se implantó en un contexto de crisis que se utilizó para dar forma a la imagen de fracaso del modelo anterior. En tanto que en otras crisis y ante evidencia de las afectaciones derivadas del neoliberalismo se han construido imágenes y discursos para defenderlo. Esto da cuenta de la instrumentalización de las ideas junto con las capacidades materiales, en particular



financiamiento, para brindar soporte a un modelo político, mismo que es sostenido o combatido por determinados entramados de relaciones de poder. Todo lo cual también se advierte en el siglo XXI, que se examina en los capítulos siguientes.

### **Capítulo 3. Ecuador 2001-2016**

En este capítulo se abordan los modelos políticos vigentes en Ecuador entre 2001 y 2016 considerando dos etapas. La primera entre 2001 y 2006, en la cual se advierte una continuidad respecto al siglo anterior a pesar de haber atravesado la peor crisis vivida hasta entonces. La segunda tiene relación con la adopción de un nuevo modelo político, mismo que fue profundamente cuestionado desde distintos sectores. Se examina tanto la propuesta del Buen Vivir como la de “nueva arquitectura financiera regional”. Las dos propuestas constituyeron una matriz ideacional que requería de un soporte de capacidades materiales y que al mismo tiempo se enfrentó con entramados de relaciones de poder constituidos que limitaron su avance. Estas últimas generalmente se encuentran encubiertas, pero soportan las configuraciones político-económicas tradicionales al tiempo que oponen resistencia a alguna alternativa mediante la construcción de encuadres. Estos posicionan ciertas ideas y desvirtúan otras.

El examen del modelo político alternativo y de una arquitectura financiera nueva asociada con el mismo permite aproximarse a la interacción que se genera entre modelos políticos y mecanismos financieros regionales sobre la base del vínculo entre lo político y lo económico en una conjugación de ideas y capacidades materiales. Se procura establecer un soporte de capacidades materiales en términos de financiamiento para inversión, administración de las reservas y de los flujos comerciales, que permitan sostener un determinado modelo político. Así, desde el Ecuador se procuró impulsar una “nueva arquitectura financiera” concordante con la configuración político-económica que se promovía.

#### **3.1. Ecuador 2001-2006**

El desencadenamiento de la crisis de fines del siglo XX puede asumirse como la consecuencia de las reformas neoliberales impulsadas por las instituciones financieras multilaterales. No obstante, se ha sostenido que tales efectos negativos obedecieron a la insuficiente implementación de las reformas (Acosta y Falconí 2005, 22, 23). Tanto en el proceso de ajuste como en su defensa se advierte una construcción discursiva que configuró un encuadre. Este fue el medio para consolidar el componente de consentimiento de la hegemonía del modelo. El encuadre logró que el pueblo lo refrendara en sucesivos procesos electorales a pesar de una crisis prácticamente permanente, de modo que el inicio del siglo XXI se enmarcó en la continuidad del modelo.

En el contexto de dicha crisis, es relativamente sencillo identificar quién perdió, basta considerar los altos niveles de decrecimiento y migración, pero no suele remarcarse quienes ganaron. Esto último da cuenta de las relaciones de poder que sostenían el modelo, lo cual se desprende de que los “principales grupos económicos” continuaron incrementando sus ganancias frente al deterioro de los servicios públicos, cuyo presupuesto se redujo mientras creció aquel destinado al pago de la deuda externa (Acosta y Falconí 2005, 31). Este deterioro se advertía en “salud, educación y seguridad social” (Larrea 2005, 102). Como consecuencia, la “política social” empezó a considerarse complementaria al ámbito económico (Acosta y Falconí 2005, 29). En este punto se aprecia la absorción de las ideas planteadas desde la esfera internacional por medio de instituciones de nivel regional como el BID, en particular aquellas relativas a la focalización del gasto social, es decir, una mitigación del impacto social de las reformas neoliberales. Ideas que, se emplean para sostener el entramado de relaciones de poder, ocultando en beneficio de quien redundaron tales reformas.

El proceso de internalización de este modelo está atado a la intervención del FMI y del BM, proyectándose mediante discursos ampliamente publicitados, los cuales giraban en torno a que las reformas constituirían la única opción y que no adoptarlas provocaría atraso (Acosta y Falconí 2005, 22, 23). Así, tuvo lugar una articulación entre el contexto internacional y el doméstico ejerciendo presión sobre el país (Acosta y Falconí 2005, 29).

El Ecuador seguía algunas prescripciones neoliberales, pero las “instituciones financieras internacionales” lo calificaban como “reacio al ajuste”, lo cual se utilizó internamente para promover la consolidación del modelo (Acosta y Falconí 2005, 22, 23). A pesar de dichas afirmaciones, en algunos aspectos el país se encontraba por encima del promedio regional, ejemplo de ello es “la apertura de la cuenta de capitales” (Acosta y Falconí 2005, 22, 23). Por ello, se afirma que este tipo de políticas fue sostenido con base en “[...] engaños y actitudes antidemocráticas” llevadas adelante por sus beneficiarios (Correa 2005, 69).

El modelo era funcional al “capital financiero internacional” (Acosta y Falconí 2005, 21). La política económica también lo era, pues se restringía a la “programación fiscal” para garantizar “excedentes para maximizar el pago de la deuda pública” (Correa 2005, 69). Esto se logró mediante la emisión de la “Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal” (LOREYTF) en 2002, en cuyo marco se estableció el “Fondo de Estabilización, Inversión Social

y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público” (FEIREP). Este se integraba con parte de la diferencia entre el precio del petróleo presupuestado y obtenido (Correa 2005, 70; Páez 2005, 134). El 70% del FEIREP estaba destinado a “la recompra de la deuda pública” (Correa 2005, 70; Páez 2005, 134). Pero, esto se podía hacer únicamente en el mercado secundario (Páez 2019a). De este modo, el país cumplió el compromiso de destinar el 70% de los recursos obtenidos por la operación del “oleoducto de crudos pesados” (OCP) “a la recompra de los bonos global”, garantizando de este modo los altos precios de los títulos (Suárez 2003, 77). Esto formaba parte de las condicionalidades del FMI, pues la aprobación de la LOREYTF figuraba como condición para suscribir un acuerdo entre esta entidad y el gobierno de Noboa, lo cual no llegó a ocurrir (Correa 2005, 71). Según Correa, esto en la práctica, constituyó una preasignación presupuestaria que “revalorizó artificialmente los bonos de la deuda” (2005, 70). Posteriormente, se acordó un incremento progresivo de los intereses de una parte de dichos bonos. En 2005 la tasa era de 8%, lo cual superaba aquellas vigentes en el mercado. Por esta razón, Marichal afirma que esto constituyó “una estafa para el pueblo ecuatoriano y un gran regalo para los acreedores internacionales” (Marichal 2014, 274).

Un 20% del FEIREP integraba un “fondo de estabilización en el caso de caída de los precios del petróleo, así como para emergencias nacionales” (Correa 2005, 71; Páez 2005, 135). El restante 10% se asignaba a salud y educación (Correa 2005, 70, 71; Páez 2005, 135). Los recursos del FEIREP no formaban parte del presupuesto del Estado (Correa 2005, 71; Páez 2005, 135), sino que se constituyó un fideicomiso administrado por el banco central, en consecuencia, existió un subregistro de ingresos y un “subregistro del servicio de la deuda pública”. De este modo, el país mantenía recursos en el extranjero y continuaba contratando deuda para financiar su déficit fiscal (Correa 2005, 71).

La configuración descrita revela el enlace entre las esferas política y económica, puesto que tal manejo de los ingresos obedecía a una orientación política específica, aunque se la encubriese con una envoltura técnica. Mientras que el enlace entre las esferas internacional y doméstica es evidente en la participación del FMI para lograr el marco legal conveniente para los intereses de los acreedores. Por otra parte, da cuenta de la conjugación entre ideas (estabilización y responsabilidad) que se utilizan para encubrir los verdaderos propósitos y beneficiarios, es decir,

la dimensión del poder. Todo lo cual, se viabiliza con capacidades materiales constituidas por los ingresos petroleros que fueron puestas al servicio de los acreedores.

El gobierno presidido por Lucio Gutiérrez (2003-2005) también se insertó en el modelo neoliberal (Correa 2009; Borja 2019)<sup>12</sup> con una línea de “discurso tecnocrático”. Su ministro de economía había afirmado que la “política económica” “respondía exclusivamente a factores técnicos” (Correa 2009, 105), evidenciando el intento de proyectar una imagen despolitizada. Cabe anotar que Gutiérrez asumió el poder con un discurso progresista, pero poco después llevó adelante políticas de tipo neoliberal, promoviendo, por ejemplo, el acuerdo comercial con Estados Unidos (Borja 2019).

Un cambio fundamental a principios del siglo XXI en el Ecuador fue la implementación de la dolarización, de cuyo proceso se encargó Gustavo Noboa desde 2001. Tuvo lugar otro encuadre con objeto de defender este proceso. Se desarrolló una “campaña pro-aceptación de la dolarización” bajo el argumento de que esta constituía la alternativa para enfrentar la “hiperinflación”. Para Acosta y Falconí, tal “hiperinflación” no llegó a existir y califican esta campaña como expresión de “terrorismo económico” (2005, 23). Respecto a la inflación señalan que “[...] convergió a niveles internacionales”, “en 1999 alcanzó el 52%, pasó de 91% en 2000” a 9,4% en 2002, y cayó hasta 1,95% recién en diciembre del 2004, con un promedio de 2,7% en dicho año” (Acosta y Falconí 2005, 31). Durante este periodo Ecuador perdió competitividad frente a Estados Unidos debido a que en el país “se acumularon más de 130 puntos porcentuales de inflación” y en Estados Unidos solo 15, provocando un “incremento del costo de vida” (Acosta y Falconí 2005, 31). “

Entre quienes defienden los beneficios de la dolarización figura el BID, según el cual el control de la inflación que esta logró explica el crecimiento económico del Ecuador entre 2001 y 2006 (BID 2008a, 5). Asimismo, tal control inflacionario suele equipararse con la estabilización de la economía (Correa 2005, 69), pero un enfoque más amplio asocia tal estabilización con el “[...] logro del máximo nivel de producción y empleo sostenible en el tiempo” (Correa 2005, 69).

---

<sup>12</sup> Borja, Diego. Entrevista por la autora. Quito, 7 de noviembre de 2019.

Además, la dolarización dejó al país sin política cambiaria y sin política monetaria, cuyos instrumentos son de uso anticíclico (Carrasco 2005, 149).

La incidencia de la dolarización sobre el crecimiento económico también ha sido cuestionada (Carrasco 2005, 149; Acosta y Falconí 2005, 32). Se volvieron a alcanzar tasas de crecimiento positivas, pero el ingreso per cápita continuó entre los menores de la región. Además, tal crecimiento no derivó de la dolarización sino del sector petrolero y de las remesas enviadas por los migrantes. Por ello, no se reflejaba en la disminución del desempleo (Sánchez 2005, 86). Las remesas alcanzaron en 2004 el monto de 1604 millones de dólares (Larrea 2005, 100), habiendo constituido tanto un soporte para la dolarización (Acosta y Falconí 2005, 27) como una contribución a la reducción de la pobreza (Sánchez 2005, 83). Los altos precios del petróleo y el endeudamiento también sostuvieron la dolarización (Acosta y Falconí 2005, 28).

En 2004 el crecimiento del PIB alcanzó un 6,9% (“la tasa más alta en 15 años”), mismo que fue resultado del incremento de la producción petrolera por parte de la empresa privada, lo que ocurrió con la puesta en funcionamiento del OCP, crecimiento que contrasta con el correspondiente al ámbito no petrolero, cuyo producto por habitante solo llegó a un 0,3%. El barril de petróleo alcanzó el valor de 53 dólares a principios de agosto de 2005 (Larrea 2005, 99, 100). A pesar de los elevados precios del petróleo y del incremento de su producción, el tipo de políticas aplicadas restringían el aprovechamiento de estos recursos (Larrea 2005, 107, 108), por lo cual, se consideraba que “la nueva bonanza petrolera” había impactado mínimamente en la “economía nacional” (Larrea 2005, 108). Así, es evidente que el crecimiento económico per sé no es condición suficiente para mejorar la situación social.

En 2005 tuvo lugar una especie de estallido social que no obedecía únicamente a los malos manejos de Gutiérrez, sino que acarrea el descontento generado durante cerca de una década, es decir, desde el gobierno de Bucaram.<sup>13</sup> Se diría que se trató de una “crisis política” ininterrumpida (Borja 2019). La salida viabilizada por el congreso fue la sustitución del presidente por su vicepresidente, Alfredo Palacio quien gobernó entre abril de 2005 y diciembre de 2006 (Borja 2019). Se trató de un gobierno de transición que debía ofrecer respuestas a la “demanda democrática” tanto tiempo desatendida. En consecuencia, no podría hablarse de una

---

<sup>13</sup> Abdalá Bucaram gobernó entre agosto de 1996 y principios de febrero de 1997. En el contexto de múltiples conflictos fue destituido por el congreso.

“política integral de manejo de la deuda externa”, pero por parte de la sociedad civil había ido tomando forma un “movimiento antideuda” (Borja 2019).

Durante este gobierno, Rafael Correa fue ministro de finanzas. Entonces comenzó a esbozarse la posibilidad de un modelo alternativo. En este es posible advertir el enlace entre lo político y lo económico en la denominada política económica. El planteamiento comprendía una “nueva política de tratamiento de deuda y endeudamiento”, la cual consistía en emplear la mayor cantidad posible de “ahorro interno”, recursos que se destinarían a “proyectos sociales”. Mientras que el endeudamiento externo debía restringirse a lo estrictamente necesario, utilizándose para “inversiones productivas que generen flujo de divisas para pagar deudas” (Correa 2005, 73). Correa señala que esta postura molestó a “algunos organismos internacionales” que se encontraron con “un ministro de Economía ecuatoriano que “rechazaba” créditos, lo cual supuestamente alteraba la “estrategia” que tenían para el país” (Correa 2005, 73). De lo anterior se derivó también la intención de diversificar las fuentes de financiamiento, iniciando un acercamiento a Venezuela (Correa 2005, 74, 75).

Con el neoliberalismo no hubo una visión de desarrollo, es decir que no había una concepción de desarrollo como horizonte del modelo, aún más, ni siquiera un objetivo de crecimiento económico, sino únicamente un enfoque de mercado (Arauz 2019). Mientras que los planteamientos sobre tratamiento de la deuda mencionados ya revelan alguna noción de financiamiento del desarrollo.

La indicada política económica también incluía la “superación definitiva del falso dilema entre lo económico y lo social” (Correa 2005, 70). Esto implica que la “política social” se convierte en “parte fundamental de la política económica”, apartándose del carácter complementario y asistencialista que se le confería (Correa 2005, 76). Para ello, se diseñó una unidad dentro del Ministerio de Finanzas que tendría por objeto “integrar orgánicamente las políticas económicas y sociales” (Correa 2005, 77).

Según Diego Borja, quien también fue titular del Ministerio de Finanzas durante este gobierno, no se diseñó una política como tal, pero comenzaron a ponerse límites al FMI con el rechazo de las condicionalidades, aunque se admitió la misión de monitoreo. Así, señala que mientras ejerció el indicado cargo, las entidades financieras más cercanas fueron la CAF y el FLAR, habiendo acudido a este último para suplir ciertas necesidades fiscales. Se decidió recurrir a estos dos

organismos con objeto de evitar la condicionalidad cruzada del FMI, por ello, se mantuvo distancia de este, del BM y persistió algún tipo de relación con el BID (Borja 2019).

Mediante una reforma a la LOREYTF los recursos del FEIREP se incorporaron al “Presupuesto General del Estado” (Correa 2005, 72; Páez 2005, 136). En consecuencia, se suprimió el fideicomiso antes mencionado (Correa 2005, 72). Adicionalmente, se modificó el porcentaje de crecimiento de la inversión pública anual (Correa 2005, 72; Páez 2005, 137). Este crecimiento podía ser superior a 5% cuando estuviera destinado a “infraestructura física, equipamiento e inversión financiera”, áreas que implican “incremento patrimonial del Estado” (Páez 2005, 137).

Los recursos que correspondían al FEIREP se distribuyeron de la siguiente forma: “30% para proyectos de inversión en salud y educación”; “35% para crédito productivo o recompra de deuda” (si las condiciones del mercado resultaban convenientes); “5% para ciencia y tecnología”; “5% para mantenimiento vial”; “5% para remediación ambiental en las zonas afectadas por la explotación petrolera” y, 20% “[...] para estabilización y emergencias”. Además, este último recibiría los saldos de las demás asignaciones (Correa 2005, 72; Páez 2005, 136, 137). Hubo oposición a la reforma bajo el argumento de que se pretendía eliminar el “fondo de estabilización y emergencias”. Estas modificaciones permitieron que en la “proforma presupuestaria de 2006” constara alrededor de 300 millones de dólares adicionales para inversión pública, esto es, 20% de incremento (Correa 2005, 72).

El gobierno de Palacio marcó la transición entre el modelo neoliberal y el nuevo modelo al sentar algunas bases de lo que fue la acción del siguiente gobierno (Borja 2019; Páez 2019a). Entre ellas, puede mencionarse las siguientes: normativa sobre la distribución de ganancias petroleras extraordinarias, eliminación del FEIREP y declaratoria de caducidad del contrato con la petrolera Occidental, lo que permitió que el país recibiera elevados ingresos petroleros en 2007 y 2008; la no suscripción del acuerdo comercial con Estados Unidos; el inicio del énfasis en la recaudación fiscal, combatiendo la evasión y la elusión fiscal (proceso profundizado fuertemente por el siguiente gobierno); inicio de una política orientada hacia las “finanzas populares”, luego incorporadas en la Constitución junto con la “economía popular y solidaria” (Borja 2019).

Entre los años 2000 y 2006 hubo crecimiento económico (García 2016, 210), pero la pobreza no se redujo (INEC y BM 2016, 23). Los periodos 2002-2006 y 2007-2013 en Ecuador muestran resultados diferentes a pesar de haberse enmarcado en un contexto de altos precios de las



materias primas. Entonces se infiere que este no fue el único factor que incidió sobre los resultados sociales alcanzados durante el gobierno de Rafael Correa, siendo necesario examinar los componentes del modelo político.

### **3.2. Modelo político progresista (2007-2016)**

Esta sección procura mostrar los componentes del modelo ecuatoriano, lo cual permite examinar qué tan cercano fue el modelo concreto a las formulaciones conceptuales relativas a “gobiernos progresistas” y a buen vivir. Asimismo, se aprecian las diferencias con el modelo vigente durante los primeros años del siglo XXI, época que también se caracterizó por altos precios de las materias primas. Además, en este periodo el crecimiento promedio fue 5%, mientras que entre 2007 y 2016 fue 4,2% (BID 2012b, 2). En el primer periodo no hubo mejoras en los indicadores sociales. Sin embargo, las críticas no se concentran en tal etapa, ni se cuestiona el destino de los recursos provenientes de los elevados precios del petróleo en aquellos años. Aún más, solo se pone el acento en que en la primera parte de la década el crecimiento fue mayor. Si bien es cierto, el BID señala que desde 2007 se advierte una mayor relación entre la disminución del desempleo y el crecimiento económico (BID 2012b, 3).

Antes del proceso electoral de 2006 se planteó una serie de acciones que desafiaban al modelo dominante, en particular, la gestión del endeudamiento. Así, se hablaba de “redefinir el criterio de sustentabilidad del servicio de la deuda”; “determinar la deuda externa ilegítima” (“adquirida en situaciones dudosas, no usada para los fines para los que fue contratada, o que ya ha sido pagada varias veces”); y “promover la creación de un “tribunal internacional de arbitraje de deuda soberana” (Correa 2005, 73). Es importante resaltar que el endeudamiento había sido instrumentalizado a favor de la implantación del modelo neoliberal y la construcción del modelo alternativo pretendía partir de reducir su incidencia sobre el país. Asimismo, se se reconocía la interacción entre las esferas doméstica e internacional. Tal interacción también se advierte en la afirmación de que los países amazónicos debían recibir una compensación por los “bienes ambientales” que generan (Correa 2005, 74).

La llegada de Rafael Correa al gobierno tuvo lugar en un contexto de profundo rechazo al sistema vigente hasta entonces, por lo que se afirma que su candidatura constituyó un medio de canalizar tal rechazo. Su discurso se asentó sobre una ruptura con tres sectores: banca, “sistema político” y “medios de comunicación”, que para él eran responsables de la última crisis (entrevista 1.

2019).<sup>14</sup> Puede inferirse que estos constituyeron los grupos de poder que sostenían el modelo anterior y que se opusieron a aquel que comenzaba a formularse.

Entre 2007 y 2016 Ecuador fue ubicado en el bloque de los llamados gobiernos progresistas (Peters 2016; Acosta y Cajas 2016; Filmus 2019). Estos han sido estudiados desde diversos enfoques, algunos de los cuales se revisan en el primer capítulo. Se encuentra una postura que destaca su distanciamiento del modelo dominante (Filmus 2019), mientras otra ha proyectado la imagen de que los dos modelos compartieron una base extractiva (Domínguez y Caria 2016, 102; Acosta y Cajas 2016, 393, 396; Günther y Huerta 2016, 95) y políticas similares (Larrea 2016, 141), de modo que no habría contraposición o cierto desafío. En ese caso, cabría preguntarse qué motivó el rechazo por parte de quienes propugnan el modelo dominante.

A pesar de las características compartidas por los gobiernos progresistas, cada uno reviste particularidades. Algunas de estas respondieron a condiciones domésticas específicas, una de las más importantes del caso ecuatoriano es el sistema de dolarización (García 2016, 200).

Varios autores relevan que en este periodo, el Estado obtuvo importantes ingresos (Domínguez y Caria 2016, 95; Osorio 2016, 20), así como la grave situación que atravesó el Ecuador en el contexto del neoliberalismo y los significativos cambios llevados adelante por el gobierno de Rafael Correa, los cuales se atribuyen al auge de las materias primas, así como al papel del Estado para participar de tales ingresos (Burchardt et al. 2016, 9, 10; Thwaites y Ouviaña 2018, 34, 50). Pero, se evita mencionar que el periodo de tal auge no coincide con el Gobierno progresista, autodenominado de la “Revolución Ciudadana”.

Se sostiene que el país se inscribió en el neoextractivismo (Burchardt et al. 2016, 9, 10) o que existió una “reprimarización” (León 2016a, 167; Günther y Huerta 2016, 116; Thwaites y Ouviaña 2018, 34). Puede entenderse que se hable de una persistencia o profundización del extractivismo, no obstante, esto no concuerda con una situación similar de “reprimarización”, puesto que esta última alude a un retorno al modelo primario, lo cual aconteció en los noventa con el neoliberalismo y el dismantelamiento del modelo desarrollista. Este término aparece como lugar común, pero no suele explicarse su pertinencia.

---

<sup>14</sup> Entrevista anónima 1. 2019. Quito 9 de diciembre de 2019.

En línea con lo anterior, caben algunas puntualizaciones sobre la etiqueta “posneoliberal” que recibió el proceso (Holst 2016, 330). Esta tiene relación con una superación o sustitución del neoliberalismo, pero en la práctica hubo una coexistencia y enfrentamiento permanente. Por otra parte, da lugar a la idea de que se rechazaba el mercado y el capitalismo en sí mismos, lo cual algunos exfuncionarios niegan, sosteniendo que el Ecuador fue insertado en los mercados (Barrera 2020). Además, el modelo ha sido definido como una “economía capitalista” con una dinámica distinta basada en la “distribución del ingreso y la formación de mercados internos” encaminada hacia la construcción de “un Estado de bienestar, construcción de infraestructura y de capacidades productivas locales y construcción de nuevos espacios de política”, todo esto en contraposición al modelo de explotación de la naturaleza para su exportación (Páez 2019a). En concordancia, Juan Paz y Miño afirma que el modelo ecuatoriano fue del “buen vivir” o de “economía social y solidaria” (2019).

Cambió el enfoque del modelo, pero no se logró superar la base primaria antes referida. Por esta razón, entre las críticas figura la no concreción del cambio de la “matriz productiva” y el consecuente mantenimiento del modelo basado en la explotación de recursos naturales (Peters 2016, 35; Burchardt et al. 2016, 10, 11; Herrera, Molina y Torres 2020, 14), situación que se ha considerado una agresión a los derechos de la naturaleza (Burchardt et al. 2016, 10, 11). En este aspecto el discurso del BID es bastante moderado, señala que no se alcanzó el objetivo de transformar la “matriz productiva”, pero, reconoce que hubo esfuerzos en ese sentido (BID 2018, 6).

Correa reconocía el carácter primario-exportador de la economía ecuatoriana y sostenía que era preciso emplear los recursos provenientes de esta para modificar el modelo. De modo que defendía que la explotación de los recursos naturales durante su gobierno se realizó de manera responsable tanto social como ecológicamente (Correa 2019, 276). Argumentaba que las mayores afectaciones a la naturaleza no provienen de la extracción petrolera y minera, sino que se deforestan grandes áreas para agricultura y ganadería, además de la contaminación ocasionada por el agua no tratada que desechan las ciudades (Correa 2019, 276). Así, concluye “[...] Luego, peor, viene la derecha y explota los recursos naturales sin ninguna consideración social ni ecológica” (Correa 2019, 276).

Se proponía remplazar la base primario-exportadora con una de “economía del conocimiento”. Para alcanzarla se precisaba un fuerte impulso educativo que debería redundar en desarrollo científico y tecnológico (Correa 2019, 277, 278). Para llevar a la práctica estas ideas se precisaba capacidades materiales. El punto de partida fue la disponibilidad de energía. Durante este gobierno, la generación de electricidad pasó de escasa a excedentaria (Correa 2019, 279, 280). En este aspecto se aprecia la conjugación de capacidades materiales (energía) e ideas. Estas últimas proyectadas mediante el concepto de “soberanía energética” y orientadas a afianzar el modelo.

Este proceso se denominó transformación de la “matriz energética” y fue respaldado de manera significativa por el BID. Esta institución destaca tal trabajo, el cual contempló tanto la generación como la cobertura y distribución de energía. El BID afirma que el país llegó a encontrarse “[...] relativamente mejor posicionado en este ámbito que lo que le correspondería dado su nivel de ingresos per cápita” (BID 2018, 7). De este modo, la electricidad pasó de ejercer presión sobre el fisco a ser fuente de ingresos a través de la exportación de excedentes (BID 2018, 7, 8).

Se pretendía alcanzar la “economía del conocimiento” a través de una “reestructuración económica”. Para ello, se diseñó la “Estrategia Nacional para el Cambio de la Matriz Productiva” (ENCMP) como “eje emblemático” (SENPLADES 2017, 98). Se marcaba como objetivo de tal transformación “mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos”, por lo cual, fue vinculada directamente con la “Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza” (ENIEP), considerándolas “complementarias e interdependientes” (SENPLADES 2017, 98). Por consiguiente, se afirmaba que “el cumplimiento de las metas de la ENCMP proporciona las condiciones necesarias para el cumplimiento de las metas de la ENIEP y viceversa” (SENPLADES 2017, 98). Los componentes de la ENCMP eran los siguientes: “mejorar la competitividad sistémica de la producción y favorecer el entorno de innovación y competitividad”; “desarrollar un conjunto de cadenas productivas priorizadas en la perspectiva del cambio”; e, “impulsar las industrias básicas y potenciar sus encadenamientos” (SENPLADES 2017, 98). En el “Informe a la nación 2007-2017” se detallan los avances en los distintos sectores, presentando una serie de cifras e indicadores (SENPLADES 2017). Correa afirmaba que “[...] hay que tener buen turismo, buena agricultura, buena industria y buen petróleo” (2019, 278). Lo anterior muestra nuevamente el trabajo para construir capacidades materiales, así como la proyección discursiva de la matriz ideacional.

Una revisión del periodo 2007-2016 no puede dejar al margen la crisis financiera de la primera década del siglo XXI. El BID reconoce que el país fue afectado significativamente y que se estabilizó de manera pronta (BID 2008b). Además, el Banco atribuye la conveniente respuesta de la región ante la crisis a “buenas políticas macroeconómicas” (BID 2008b). Esta afirmación podría interpretarse como cierta aprobación a las políticas alternativas que se habían implementado en varios países, pero, estaba reivindicando la validez de las políticas neoliberales, puesto que decía, “políticas macroeconómicas prudentes, adoptadas por más de una década, hicieron los efectos menos severos que en otras partes del mundo” (BID 2010a), obviando las crisis experimentadas bajo el modelo neoliberal. También señalaba que en el contexto de la crisis de 2008 la región mantuvo los niveles de gasto en “protección social” (BID 2016d, 15). Atribuía parte de estos resultados al trabajo del Banco “[...] en instituciones de regulación y supervisión financiera, marcos de política fiscal y monetaria, y otras áreas afines” (BID 2016d, 15).

Según Borja (2019), en Ecuador las afectaciones fueron graves debido a la pronunciada caída de las exportaciones, de los precios del petróleo y del incremento del desempleo entre los migrantes que incidió directamente sobre las remesas. Por tanto, una enorme disminución en el flujo de divisas, de modo que la dolarización pudo colapsar. Frente a esta situación, el gobierno respondió con “medidas defensivas” tales como aranceles y montos de reservas mínimos para los bancos. Ese año el crecimiento fue de 0,6%. El citado exfuncionario agrega que los relativos buenos resultados se debieron a una “política adecuada de manejo de la crisis”, misma que se guió por un “criterio de defensa de los hogares ecuatorianos, de la capacidad de compra de la gente, del empleo de la gente”, de lo contrario, “la crisis hubiera sido mucho más drástica, mucho más severa. Por ejemplo, si nos hubiéramos sumado a la línea de condicionalidad fondomonetarista como hicieron otros países” (Borja 2019). Cabe anotar que internamente no se percibió la gravedad de las afectaciones.

En torno al modelo ecuatoriano se ha desarrollado una amplia variedad de análisis y críticas muchas veces contradictorias entre sí. Restrepo revisa estos planteamientos y los clasifica en tres orientaciones: “nueva cleptocracia”; “cambio falso” (Restrepo 2020, 260); y, “democratización real” (Restrepo 2020, 262). El autor refiere que las dos primeras tienen mayor presencia mediática siendo defendidas incluso por buena parte de los académicos nacionales (Restrepo 2020, 260). En este sentido, resulta explícito el componente comunicacional y adquiere

relevancia el concepto de encuadre, pues se procuró posicionar ciertas ideas en detrimento de otras.

La primera perspectiva sostiene que se destruyó la institucionalidad democrática para derivar en el autoritarismo, es decir que las condiciones de vida antes de 2007 eran mejores que después (Restrepo 2020, 260, 261). Entonces, cabría preguntar a qué obedecieron los varios golpes de Estado acaecidos entre 1997 y 2005. Además, los indicadores socioeconómicos no avalan tal argumento.

La segunda perspectiva plantea que todo el avance es consecuencia de la bonanza económica. Por tanto, otro gobierno habría tenido resultados iguales o mejores. Esta clase de criterios varían entre quienes señalan que la política pública retardó el proceso de avance y para quienes esta fue inútil, habiéndose perdido la oportunidad de generar cambios reales (Restrepo 2020, 261). Esto se reflejaría en un menor progreso del país en relación con otros (Restrepo 2020, 262). Esta perspectiva también obvia que los ingresos petroleros comenzaron a crecer en 2002, iniciando un periodo de crecimiento económico que no estuvo acompañado por mejoras en otras áreas.

La tercera perspectiva reconoce el papel activo de la política pública en la consecución de múltiples objetivos, con avances, por ejemplo, en el ejercicio de derechos y una mejor gestión administrativa y económica. Esto implica que entre 2007 y 2016 el Ecuador progresó más que en la década previa y más que otros países (Restrepo 2020, 262, 263). Pero, como ya se ha señalado, esta tuvo menor difusión mediática.

Restrepo somete a verificación cada una de estas formulaciones y muestra que entre 2006 y 2017 hubo mayor reducción de pobreza que en la década anterior, sus avances son superiores a 8 países (considerados comparables) (Restrepo 2020, 268), también se redujo desigualdad reflejada en el coeficiente de Gini que en 2006 era 0,52 y 0,45 en 2016 superando a otros países (Restrepo 2020, 270). Todo lo anterior confirma la tercera postura. Si bien es cierto, las otras perspectivas resultaron confirmadas en algunos puntos, estos resultan marginales. El autor resalta que un comparativo entre varios países muestra importantes progresos del Ecuador. Entre 1996 y 2006 Ecuador ocupaba el último lugar en “Índice de Desarrollo Humano, Alfabetización y Emigración”, al tiempo de no ubicar un primer puesto en ningún indicador. Para 2016 ya no figuraba en ninguna posición última y alcanzó cuatro primeras “Emigración, Competitividad sistémica, Alfabetización, Inscripción neta en secundaria, Aprendizaje de Matemáticas y Lectura”

(Restrepo 2020, 297). El PIB del Ecuador en 2006 representaba 46 802 millones de dólares, 51 008 millones en 2007 y para 2016 alcanzó los 97 802,2 millones (SENPLADES 2017, 54). El Índice de Desarrollo Humano entre 2000 y 2014 se incrementó 8,6%, con lo cual, el país alcanzó el puesto 88 entre 188 países, siendo calificado como de “desarrollo humano alto” (Domínguez y Caria 2016, 102).

En el modelo neoliberal se procura ocultar el contenido político bajo una envoltura tecnocrática, mientras que este es explícito en el modelo progresista. Esto se evidencia en la afirmación de que “La política económica es un campo netamente normativo de la economía, es decir, responde a ideologías, juicios de valor y, lamentablemente en forma bastante frecuente, a particulares intereses” (Correa 2005, 69). En consecuencia, durante la administración de Correa se reconocía la vinculación directa entre la conducción política y un entramado de relaciones de poder (Presidencia de la República, Informe a la Nación 2012, 10). Asimismo, existía un reconocimiento expreso del vínculo entre lo técnico y lo político en el marco del concepto de desarrollo. Rafael Correa sostenía que el desarrollo “es técnico porque hay que saber y tener capacidad”, pero, “[...] también es un proceso político porque cambia las relaciones de poder” (Correa 2019, 271). No obstante, se ha dicho que en la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) se configuró un “núcleo tecnocrático” (Ortiz 2018, 242), además de señalar que en primer término el Estado era conducido por grupos de izquierda, pero que posteriormente fueron sustituidos por “grupos tecnocráticos” (Ortiz 2018, 243), sin ofrecer mayor explicación al respecto, situación que es recurrente.

En línea con la recuperación del sentido político, se recobró la capacidad de acción estatal, perdida con el modelo previo, y se implementaron políticas opuestas a dicho modelo, por ejemplo, incremento de los rubros de gasto público y de inversión pública (León 2016a, 160). Los mayores ingresos percibidos por el Estado derivaron de la renegociación con las empresas petroleras para permitir a Este una mayor participación en las ganancias de la exportación (León 2016a, 162, 163, 193; Holst 2016, 330). A esto se sumó una mejor recaudación tributaria (León 2016a, 193), la cual se habría triplicado entre 2006 y 2014 (Barrera 2020, 141).

Durante este gobierno, se realizó una auditoría de la deuda externa, misma que declaró ilegítima parte de ella (León 2016a, 163; Borja 2019; Marichal 2014, 274). La labor de la “Comisión de Auditoría Integral del Crédito Público” evidenció numerosos actos de corrupción, por lo cual, “el

gobierno declaró la suspensión de pagos de una parte de la deuda externa comercial al considerarla ilegítima e ilegal” (Marichal 2014, 274). Posteriormente, mediante una operación de mercado se adquirió la mayor parte de los bonos Global por debajo de su valor (León 2016a, 163; Marichal 2014, 274). De acuerdo con Borja, se consiguió una disminución del 70%, generando un ahorro significativo. Pero, esto también fue criticado argumentando que se había jugado con el mercado, crítica que resulta desvirtuada si se considera que habitualmente determinados actores juegan con el mercado (Borja 2019). Esto evidencia la oposición de todo tipo y bajo qué argumentos fue encontrándose.

El endeudamiento también se redujo por un prepago al FMI (Borja 2019). Además, creció la provisión de financiamiento por parte del BID, la CAF y china (León 2016a, 163) en un esfuerzo por diversificar las fuentes de financiamiento (Páez 2019b). El financiamiento provisto por el BID y la CAF se aborda más adelante, mientras que la relación con China excede el alcance de este trabajo.

Algunos autores sostienen que el modelo no se asentó sobre las exportaciones, sino sobre la demanda interna (León 2016a, 193; García 2016, 211). Esto implica un fundamento sobre el ámbito del trabajo (García 2016; Atuesta, Cuevas y Sambonino 2016), configurándose una “política muy agresiva de redistribución” que permitió las importantes cifras de reducción de la pobreza (Borja 2019). Para ello se precisó una serie de reformas jurídicas, así como el diseño de políticas para generar empleo, además de mejorar las condiciones laborales en general, por ejemplo, “salario digno”, estabilidad laboral y seguridad social (García 2016, 215-217; Atuesta, Cuevas y Sambonino 2016, 240). Esto se tradujo en reducción del desempleo y mejoras salariales (León 2016a, 179). En 2007 el salario mínimo era de 170 dólares mensuales y se elevó paulatinamente llegando a 340 en 2014 (Atuesta, Cuevas y Sambonino 2016, 242) y a 366 en 2016 (SENPLADES 2017, 105).

En el ámbito del trabajo se encuentran importantes diferencias entre el modelo ecuatoriano y el modelo neoliberal coincidente con los planteamientos del BID. La Constitución de la República define al trabajo como “un derecho y un deber social” (C Art. 33), mientras que el BID lo asume en términos de “mercado laboral”. Las acciones neoliberales incluyen reducción de derechos y de salarios (García 2016, 217). Estas se sustentan en el argumento de que los incrementos salariales elevan los “costos laborales” y, por tanto, el desempleo. Para el Instituto Nacional de Estadística



y Censos (INEC) y el BM tal afirmación constituye una “preocupación normal”. Añaden que así ha ocurrido en algunos países mientras en otros no, entre ellos el Ecuador (INEC y BM 2016, 40). Es evidente la orientación neoliberal del BID que sostiene que “[...] las rigideces salariales, las grandes indemnizaciones y otros cargos constituyen un obstáculo para la creación de empleos” (BID 2008b).

Una segunda parte de la construcción del modelo tiene relación con la inversión pública (León 2016a, 160, 193; Herrera, Molina y Torres 2020, 13). Esta representó 4,2% del PIB en 2006 y 14,7 en 2013 (Atuesta, Cuevas y Sambonino 2016, 231). Se reconoce la fuerte inversión en obra pública particularmente en infraestructura (Holst 2016, 330, 331).

Esta dimensión de la configuración del modelo está relacionada con su financiamiento. En primer término, la política de reducción del endeudamiento permitió una menor dependencia de las instituciones financieras de alcance global, a lo cual se suma un esfuerzo de planificación propia y de diversificación de las fuentes de financiamiento externo, así como hacer disponibles fuentes internas tales como el Banco Central del Ecuador, ingresos provenientes del petróleo y de la tributación (Arauz 2019), es decir, un entramado de capacidades materiales. Respecto al BID y a la CAF, Arauz (2019) señala que, con fundamento en la Constitución, estas entidades tuvieron que acoplarse a los planes del Buen Vivir,<sup>15</sup> a diferencia de los años previos cuando el país adecuaba su política económica a los dictados de las instituciones multilaterales. El propio BID afirmaba que alineó su programación con los objetivos establecidos por el Estado en el Plan del Buen Vivir (PNBV) (BID 2012b, 9; BID 2018, 11), mientras que un exfuncionario remarca que la programación 2008-2011 fue más complicada porque el gobierno tenía “sus propios planteamientos” (entrevista 2 2020), revelando la subordinación previa. Así, es evidente la base ideacional en la cual se insertan las capacidades materiales, aunque también podría describirse como las capacidades materiales como medio para proyectar ideas, provisión de financiamiento acompañada de condiciones políticas, lo cual implica un determinado ejercicio de poder.

Se reconocen los avances en cuanto al incremento del bienestar (Domínguez y Caria 2016, 119), expresado en mejoría en los “indicadores sociales” (entrevista BID 1 2019).<sup>16</sup> Según un

---

<sup>15</sup> Se emplea mayúsculas en Buen Vivir cuando se refiere a la Constitución de la República y a documentos oficiales.

<sup>16</sup> Entrevista anónima BID 1. Quito 22 de octubre de 2019.

funcionario de la oficina del BID en Ecuador (Entrevista BID 1 2019), estos resultados se debieron a la inversión pública, misma que no contó con consideraciones de sostenibilidad. En particular, se destaca la disminución de la pobreza y de la indigencia o pobreza extrema y generación de empleo hasta 2014, cuando comenzaron a caer los precios de las materias primas, lo cual dio lugar a problemas económicos (Larrea 2016, 131, 143, 149). Luis Alberto Moreno, presidente del BID entre 2005 y 2020, reconocía que la región sufría afectaciones derivadas del descenso de los precios, pero afirmaba que se habían “[...] conservado los avances sociales de la última década”, tales como bajas tasas de pobreza y desempleo (Moreno 2015, 1).

Las cifras oficiales muestran que la pobreza medida por consumo se redujo 12,5 puntos porcentuales entre 2006 y 2014, esto es de 38,3% a 25,8% (INEC y BM 2016, 16), mientras que la pobreza extrema (igualmente por consumo) que alcanzaba el 12,9% disminuyó hasta 5,7% (7,2 puntos menos) (INEC y BM 2016, 16). La pobreza también se mide por “necesidades básicas insatisfechas” y por ingresos. El primer indicador expresa una reducción de 16,2 puntos porcentuales (de 52 a 35,8%), en tanto que el segundo presenta una disminución de 15,1 puntos (de 37,6 a 22,5%) (INEC y BM 2016, 16).

El país, a través del INEC, trabajó en la construcción de un “índice de pobreza multidimensional” (INEC y BM 2016, 44, 51). Las dimensiones consideradas son las siguientes: educación; “trabajo y seguridad social”; “salud, agua y alimentación”; y, “hábitat, vivienda y ambiente sano” (INEC y BM 2016, 52). Entre 2009 y 2015 hubo una reducción de la pobreza multidimensional de 16,5 puntos y la “pobreza extrema multidimensional” cayó 13,8 puntos (INEC y BM 2016, 52).

Adicionalmente, se trabajó en un conjunto de indicadores para medir el buen vivir (INEC y BM 2016, 51). Estos distintos tipos de mediciones dan cuenta de un esfuerzo por ampliar el enfoque, no acoger únicamente la dimensión que aparezca favorable al encubrir ciertos aspectos, con lo cual, se procuró apuntalar el modelo político.

Se afirma que hubo menores avances en el sector rural (Holst 2016, 331). Se sostiene que las obras de infraestructura financiadas con recursos provenientes de la destrucción de la Amazonía se concentraron en áreas urbanas (Holst 2016, 338, 344, 345). Mientras que Larrea señala que se redujo la pobreza en las dos áreas sin mayores puntualizaciones (Larrea 2016, 149) y el BID reconocía que hubo un esfuerzo por acortar estas brechas (BID 2012b, 5). De acuerdo con el INEC y el BM, la pobreza se redujo tanto en el área urbana como en la rural, pero es necesario

tomar en cuenta que en el sector rural se partió de niveles más profundos (Castillo y Andrade 2016, 127). A pesar de que la mayor reducción corresponde al área rural, 14 puntos, esta representaba el triple de la urbana, misma que descendió 9 puntos. Asimismo, En la costa hubo una reducción de 15 puntos, 9 en la sierra y 12 en la Amazonía, sin embargo, esta última presenta alrededor del doble de pobreza que las otras regiones (INEC y BM 2016, 25). La pobreza en áreas rurales cayó de 61,5% a 47,3% (Castillo y Andrade 2016, 129). Igualmente, se mide la “profundidad y severidad de la pobreza”, mismas que también se redujeron (INEC y BM 2016, 26). “En el 2014, el 25% de la población es pobre, el 39% es vulnerable y el 35,7% es clase media y alta” (INEC y BM 2016, 31).

Entre 2014 y 2016 el precio promedio por barril de petróleo ecuatoriano pasó de 84,1 a 35 dólares. Esto ocasionó una importante reducción en la inversión pública e impactó sobre el crecimiento económico que en 2014 representó el 3,8% y en 2015 solo llegó al 0,1%. La respuesta gubernamental se enfocó en medidas de carácter tributario y de disminución del gasto (BID 2018, 2). El terremoto de 2016 incrementó la presión sobre el Estado y se demandaron alrededor de 3344 millones de dólares para obras de reconstrucción. Nuevamente se adoptaron medidas tributarias internas y sobre las importaciones. Ese año el PIB decreció en 1,6%. En ese contexto, el Ecuador recurrió a varias fuentes de financiamiento externas: 4400 millones de dólares provenientes de acuerdos bilaterales tales como “ventas anticipadas de petróleo” y endeudamiento con China, entre otros; 2000 millones de entidades de carácter multilateral; y, 2000 millones obtenidos en el mercado de capitales (BID 2018, 3). El BID no se refiere a la situación social durante este periodo. Ortiz señala que el Estado realizó “una reconstrucción rápida y “eficiente”, que canalizó “ingentes recursos financieros que permitieron levantar la infraestructura” (2018, 252).

Para Larrea, desde 2016 hubo claras reversiones (Larrea 2016, 143). El BID subraya que entre 2014 y 2016 hubo un crecimiento del subempleo (BID 2018, 6). No obstante, las cifras oficiales muestran un bajo nivel de desempleo, 4,4% en los primeros meses de 2017 (SENPLADES 2017, 59). A este respecto, Correa afirma que la crisis ocasionada por la caída de las exportaciones, la apreciación del dólar y el terremoto de abril de 2016 fue superada con relativa rapidez, tanto que “El último trimestre del 2016 empezamos a crecer nuevamente, sin aumento de pobreza ni de la desigualdad” (Correa 2019, 272). En el “Informe a la Nación 2007-2017” consta que durante

estos años de difícil coyuntura la pobreza no se incrementó, sino que continuó descendiendo (SENPLADES 2017, 58), lo cual desvirtuaría la afirmación de que las mejoras sociales fueron consecuencia del auge de las materias primas.

Durante este gobierno también se incrementaron las transferencias monetarias (León 2016a, 178; Larrea 2016, 141; Günther y Huerta 2016, 106, 107). Estas son cuestionadas bajo el argumento de que perpetúan la “lógica clientelar”, además de no incidir sobre la reducción del desempleo, subempleo y concentración de la riqueza (Domínguez y Caria 2016, 119, 120). En este orden de ideas, se afirma que el gobierno se inscribió en la misma lógica que regía antes de su ascenso, pero que se legitimó “[...] a través de políticas sociales asistencialistas” (Günther y Huerta 2016, 127). Este tipo de transferencias, que iniciaron durante el gobierno de Mahuad, son promovidas por el BID bajo el concepto de “focalización del gasto social” (BID 2008b). El BID se define a sí mismo como “uno de los líderes del desarrollo de estos programas” (BID 2009, 10). Cabe anotar que hasta 2009 había entregado recursos para financiar aquellos programas de este tipo que han tomado forma en la región por una cifra superior a 5000 millones de dólares (BID 2009, 10). Fomenta estos programas argumentando que “[...] han resultado eficaces para promover la acumulación de capital humano entre los pobres” (BID 2009, 9-10). No es del todo claro de qué forma ocurre esto.

Desde el enfoque del BID, las transferencias se sujetan a condicionamientos, por lo que son denominadas “transferencias monetarias condicionadas” y las incluye bajo la etiqueta de “protección social”. Tales condiciones incluyen asistencia escolar y cuidados médicos (BID 2015b, 85). Un aspecto que no suele remarcarse en este ámbito es que para cumplir tales condiciones es preciso que exista una oferta de estos servicios al alcance de las familias. El BID alude a la calidad de tales servicios, señalando que en primer término la mayor parte de programas promovía la demanda de estos sin atender las condiciones en que se ofrecían, por lo cual el Banco dirigió su apoyo también a las entidades rectoras de estas áreas (BID 2015b, 86). Con ello, persiste la interrogante respecto a por qué se aborda en primer plano la asistencia social focalizada y no se admiten políticas universales. Según Pedro Páez, de este modo se han configurado “formas más sofisticadas de asistencialismo”, reduciendo su asignación presupuestaria, pero no se promueven soluciones estructurales (Páez 2019b). Esto podría comprenderse en términos de lo expresado por Boas y McNeill (2004b, 217) en cuanto a que las

instituciones incorporan ideas que pueden ser “adaptadas o distorsionadas” sin afectar el orden establecido, lo cual incluye las relaciones de poder que lo soportan.

Según el BID, su labor se ha dirigido a adaptar el programa a las especificidades de los diferentes países. Junto con lo anterior, el BID destaca su interés en la llamada “eficiencia del gasto social”, “evitar la duplicación de esfuerzos”, “dar seguimiento a los resultados” y “mejorar la provisión de servicios” (BID 2015b, 85). El énfasis aparece en el éxito de los programas de transferencias, a los cuales se atribuye la reducción de “diversas dimensiones de la pobreza”: aumento en el “nivel de consumo”; incremento de la “asistencia escolar”; “uso de servicios de salud”; y reducción del “trabajo infantil” (BID 2015b, 85). Pero, persiste la interrogante respecto a su efectividad cuando en paralelo se cuestiona el tipo de servicios recibidos. En todo caso, en Ecuador podría considerarse una medida paliativa de los efectos de la pobreza mientras se constrúan bases estructurales de acceso a oportunidades, lo cual no puede decirse de los primeros años de aplicación del programa de transferencias.

Es evidente la orientación distinta del modelo ecuatoriano, mientras el BID rechaza las políticas de alcance universal afirmando, por ejemplo, que “el gasto público en salud y seguridad social en la mayoría de los países sigue beneficiando más a los segmentos de mayores ingresos de la población” (BID 2008b), en el Ecuador se buscó universalizar el acceso a la salud y a la seguridad social, además de promover mejores condiciones a los trabajadores como ya se ha mencionado. Se mantuvieron las transferencias monetarias probablemente bajo dos consideraciones: estas constituyen una medida paliativa de los efectos de la pobreza; y, su eliminación habría provocado rechazo social. El carácter paliativo mencionado es evidente si se toma en cuenta su incidencia sobre la disminución de la pobreza. En el reporte de pobreza preparado por el INEC y el Banco Mundial se atribuye a este tipo de transferencias el 12 y el 20% de los totales de reducción de pobreza y pobreza extrema respectivamente. Mientras que los mayores porcentajes tienen relación con el incremento de los ingresos provenientes del trabajo (Atuesta, Cuevas y Sambonino 2016, 215).

El Estado trabajó en la provisión de servicios públicos, cuyo mejoramiento reconoce el BID. Entre ellos sobresale la educación, cuyo alcance y calidad se incrementaron. Esto puede apreciarse en el aumento de la tasa de matrícula, así como en las calificaciones de las pruebas de lectura y matemáticas. Respecto a estas últimas, el BID subraya que el Ecuador se encuentra

entre los países latinoamericanos que más mejoría presentaron. Asimismo, se incrementó el presupuesto para salud, se amplió su cobertura y comenzó a aplicarse el principio constitucional de gratuidad. No obstante, el BID remarca que los avances fueron limitados y que “el ‘gasto de bolsillo’ se ha mantenido alrededor del 50% del gasto total” (BID 2018, 5). Pero, no considera que la gratuidad del servicio de salud beneficia a personas que no contaban con recursos para costear tal servicio, por tanto, su acceso al servicio público no incidiría sobre el llamado “gasto de bolsillo”.

También hubo avances en agua potable y vivienda, pero las brechas entre zonas urbanas y rurales seguían siendo significativas (BID 2018, 5). Adicionalmente, el “gasto social” promedio se duplicó respecto a 2007. Según el BID, a pesar de tal incremento, permaneció por debajo del promedio regional que para 2013 alcanzó el 20,2% (BID 2018, 5, 6).

Varios autores remarcan la persistencia de la concentración de la riqueza (Larrea 2016, 149; Domínguez y Carria 2016), en particular, la relativa a la tierra (Acosta y Cajas 2016, 411; Larrea 2016, 149). Larrea (2016, 149) también sostiene que no existió una mejor distribución del crédito, mientras que según León (2016a, 174), se amplió el acceso al mismo.

Las cifras muestran que la desigualdad se redujo. El coeficiente de Gini en 2007 representaba 0,553, en 2014 0,467 y 0,466 en 2016 (SENPLADES 2017, 59). A pesar de tales logros, se critica que las brechas continúan siendo amplias y que se redujeron las diferencias dentro de las clases, pero no entre ellas (Acosta y Cajas 2016, 411). En contraposición, el INEC y el BM resaltan que entre 2006 y 2014 el consumo creció mayormente para los segmentos más pobres de la población, contrastando con el periodo 1998-2006 cuando este crecimiento se había repartido más uniformemente, es decir, conservando las brechas, incluso inclinándose hacia los segmentos más ricos (INEC y BM 2016, 20). El mayor crecimiento de los ingresos en el periodo analizado también correspondió a los segmentos más pobres (Atuesta, Cuevas y Sambonino 2016, 217; SENPLADES 2017).

Se consideró que las debilidades del modelo ecuatoriano residían en “[...] la dependencia excesiva de los recursos del Estado, la baja participación de las organizaciones sociales y sindicales y el enfrentamiento con los intereses empresariales” (García 2016, 203), además de una confusión entre el movimiento político y el gobierno, lo cual restringió la “negociación política” de cada uno, conduciendo a rupturas con varias organizaciones sociales (Borja 2019).

Otra acusación contra el gobierno fue haber restringido la participación social y haber adoptado un perfil autoritario reprimiendo a los movimientos que trataban de oponérsele (Burchardt et al. 2016, 11; Santos 2020, 171; Acosta y Cajas 2016, 410). Santos remarca que grupos autodefinidos como de izquierda se apartaron de Correa fundamentando su alejamiento en la adopción de un modelo “desarrollista” así como en la “virulencia contra los líderes indígenas” (2020, 171). Ha tratado de justificarse que en 2015 estos movimientos apoyaron las protestas llevadas adelante por los sectores ricos, afirmando que se oponían a la ley de plusvalía y las enmiendas constitucionales relativas a la reelección (Herrera y Macaroff 2020, 44), evitando mencionar que el principal rechazo fue a la ley que fijaba impuestos sobre las grandes herencias, lo cual resulta cuando menos llamativo, puesto que se critica que el gobierno no haya conseguido reducir la concentración de la riqueza.

El gobierno iniciado en 2017 está fuera del alcance de este trabajo, sin embargo, no puede obviarse que mientras el gobierno de Rafael Correa enfrentó una dura oposición por parte de distintos sectores sociales, esos mismos sectores no hayan ofrecido mayor resistencia ante las medidas neoliberales tomadas por Lenín Moreno, lo cual abre la interrogante sobre los motivos de su resistencia. Para algunos, existe continuidad entre los gobiernos de Correa y Moreno, pero, ¿si ese es el caso, por qué la oposición no es la misma? Si bien, el gobierno de Moreno, tuvo que enfrentar las protestas de octubre de 2019, no puede desconocerse que no ha habido movimientos importantes ni antes ni después, a pesar de que las reformas no se han interrumpido. Además, en 2021 fue electo como presidente de la república el representante de la derecha.

En este contexto, parece acertado el comentario de García Linera: “A la izquierda, [...], un error en economía nos lo cobran hasta con la vida. A la derecha, un error en economía se le tolera”. Esto se considera “parte del sentido común conservador que se vuelve tolerante ante fuerzas conservadoras, pero la izquierda no tiene derecho a equivocarse” (2019, 200).

Respecto a las críticas provenientes de sectores considerados de izquierda, Correa señalaba que la “izquierda purista del todo o nada” es “[...] una de las grandes responsables [...] del debilitamiento y el desgaste de nuestros gobiernos” (Correa 2019, 291). Esto en el sentido de que, a su juicio, lo sensato habría sido que esos sectores de izquierda, reconociendo que los “gobiernos progresistas” no colmaban por completo sus aspiraciones, los apoyaran en consideración a las coincidencias existentes, que no hacerlo significó que hicieron “[...] el juego a la derecha”. Por

ello, se refiere a esta como “[...] izquierda farsante, de izquierda no tiene nada, son los partidos más conservadores que no quieren que nada cambie, tan solo conservar sus espacios de poder” (Correa 2019, 291). Herrera y Macaroff afirman que “los movimientos sociales se le oponían porque fueron perseguidos y amenazados” (Herrera y Macaroff 2020, 64), pero estos se aproximaron a los grupos económicos, todos formando el llamado “anticorreísmo” (Herrera y Macaroff 2020, 64), integrándose al juego de la derecha al cual se refería Rafael Correa, por lo cual el argumento de la persecución resulta cuestionable.

Suele ponerse poco énfasis en el enfrentamiento con los grandes grupos de poder económico. Llama la atención su oposición, ya que fueron años de importantes ganancias para ellos. Algunos autores resaltan estos altos niveles (Acosta y Cajas 2016, 403; Herrera, Molina y Torres 2020, 14; Barrera 2020, 142). Por ejemplo, Acosta y Cajas mencionan las ganancias percibidas por el sector bancario y comercial (Acosta y Cajas 2016, 403), omitiendo menciones sobre la oposición por parte de estos grupos. Se afirma que estos se opusieron debido a que perdieron poder político (Herrera y Macaroff 2020, 64; Paz y Miño 2019).

Lo anterior da cuenta de un enfrentamiento en el plano de las ideas, pero estas fueron expresión de particulares entramados de relaciones de poder de distinto orden. Mediante algunas de estas ideas se construyó un encuadre bajo la etiqueta de “anticorreísmo”. Este provocó contrastes extremos bajo un nuevo marco que de cierta forma forzó a la población a ubicarse en uno o en otro lado. Entonces persiste la interrogante acerca de cómo el rechazo a Correa pudo unir a sectores tan disímiles que supuestamente estaban enfrentados. Por ejemplo, se criticó al gobierno por no haber logrado una mayor redistribución de la riqueza, al mismo tiempo que se unía esfuerzos con los sectores que las concentran. A pesar de tales contradicciones, el encuadre logró desgastar el proyecto político. Esto evidencia que existieron complejas relaciones de poder que fueron desafiadas en varios frentes, ofreciendo distintos grados de resistencia en un entramado económico político. Puede inferirse que el Gobierno de la llamada “Revolución Ciudadana” avanzó en medio de la oposición de la derecha y parte de quienes se autodefinen como de izquierda que, además, reclaman que no se haya llegado más lejos. Por tanto, existió una pugna entre diversos conjuntos de ideas, los cuales contaron con distintos modos de posicionarse. Esto dependió de las relaciones de poder que las sostenían. Ejemplo de ello es la utilización de la comunicación en un enfrentamiento entre los medios gubernamentales y públicos por una parte y



los privados por otra. Estos últimos procuraron ampararse en discursos de libertad de expresión y contribuyeron a la construcción de los mencionados encuadres.

El gobierno destinó importantes recursos para publicidad (Holst 2016, 330; Ortiz 2018, 238, 248; Salgado 2019)<sup>17</sup>. Según Ortiz, esta construcción mediática permitió a Correa “[...] competir en igualdad de condiciones con la maquinaria política-mediática de la derecha y los recursos del banquero Lasso” (Ortiz 2018, 248). Así, los “grandes medios de comunicación privados” unificaron una posición contra Correa y el modelo progresista, apuntalando aquel funcional a las “cámaras de la producción” (Paz y Miño 2019). Por tanto, no puede desconocerse que se trató de un esfuerzo gubernamental por establecer sus propias posiciones y resistir los continuos ataques. En consecuencia, la dimensión comunicacional constituyó un componente esencial del modelo político. Pero, que no se haya defendido el modelo por parte de la sociedad indica que no se consiguió establecer un encuadre.

Se ha subrayado que este enfrentamiento comunicacional estuvo marcado por la identificación del proceso con su líder. Carrillo, Escárzaga y Günther (2016, 11) mencionan la presencia de un “presidente-caudillo” y afirman que “los nombres de los presidentes se convierten en la denominación y casi en el programa de su gobierno: chavismo, kirchnerismo, evismo, correísmo, etcétera”, con lo cual desconocen que tales identificaciones no obedecen a procesos naturales, ni suelen provenir del grupo político al cual se atribuyen, por ejemplo, la “Revolución Ciudadana” no se autodenominó correísta. Además, dichas identificaciones no definen el modelo, sino que ocultan el contenido y alcance de los correspondientes proyectos políticos y ocasionan polarización.

Por otro lado, se ha afirmado que el sector público no administró los ingresos petroleros de manera conveniente ocasionando déficit fiscal que trató de cubrir con deuda externa (Acosta y Cajas 2016, 403, 404). Se sostiene que se profundizó la dependencia del financiamiento de fuente externa y que tuvo lugar un “endeudamiento agresivo” (Acosta y Cajas 2016, 404, 405). Estos autores señalan que para 2009 la deuda externa correspondía al 11,8% del PIB mencionando que hubo un proceso de renegociación, pero no se detienen en los detalles del trabajo para reducir el peso de la deuda y la significación de esta reducción, pero enfatizan su nuevo crecimiento desde entonces, que alcanzó un 20,4% a fines de 2015 (Acosta y Cajas 2016, 405). De este modo, se

---

<sup>17</sup> Salgado, Wilma. Entrevista por la autora. Quito, 30 de septiembre de 2019.

evita mencionar que este porcentaje es bastante inferior al límite legal y que está muy lejos de lo que se denominaba “endeudamiento agresivo” en décadas previas.

Cabe anotar que el BID reconocía la disminución de la deuda externa, relevando que cobró mayor importancia el financiamiento proveniente del Banco y de CAF. En 2011, cada uno representaba aproximadamente un 25% de la deuda externa, habiendo crecido “su exposición relativa” (BID 2012b, 4). Además, puntualiza que “los desembolsos de los multilaterales como porcentaje de la inversión total fueron pequeños debido a los grandes volúmenes de inversión pública” (BID 2018, 18).

En el contexto crítico de 2016, el Estado recurrió al endeudamiento. Así, la “deuda pública consolidada” que en 2010 representaba un porcentaje del PIB de 12,8%, en 2016 alcanzó el 27,2%. La mayor parte correspondía a deuda externa (95,8%) a fines de ese año. El 31% de la deuda externa se mantenía con China y el 18,1% con el BID (BID 2018, 3).

Finalmente, en contraste con los planteamientos respecto a un modelo neoextractivista, es pertinente recordar que el BID sostenía que la producción petrolera “no ha exhibido un especial dinamismo”, ya que hasta 2011 se redujo su participación en el PIB a pesar de representar un alto porcentaje de los ingresos estatales (BID 2012b, 3, 7, 23).

### **Buen vivir**

Uno de los cambios fundamentales promovido por el gobierno de Rafael Correa fue definir una nueva Constitución. Esta fue aprobada mediante referéndum en 2008. En esta se adoptó el concepto de Sumak Kawsay traducido como Buen Vivir, a pesar de que no se trata de una traducción exacta, la cual correspondería a “vida plena” o “vida en plenitud” (León 2016b, 49, 50).

Se discutió ampliamente acerca del origen, contenido y alcance de este concepto. Según León (2016c, 6), la primera aparición escrita del Sumak Kawsay corresponde a Carlos Viteri (1993) entendido como “vida armónica”. Según Diego Borja, quien también fue asambleísta constituyente, el Buen Vivir alude a la calidad no a la cantidad. Argumenta que se trata de un “concepto transversal a la Constitución” debido a que se pretendía que esta fuera “una norma jurídica que permita, que abra la posibilidad a una convivencia más armónica entre los seres humanos, entre los colectivos, entre los territorios”, siendo “también más armónica entre los seres

humanos y la naturaleza” (Borja 2019). El Buen Vivir no coincide con la visión occidental de desarrollo, según la cual se trata de progreso lineal, donde “el mañana es mejor que el ayer y eso no es necesariamente así”, por ejemplo, el incremento del consumo por sí mismo no implica una mejor situación (Borja 2019). Aclara que el proceso político de formulación de la Constitución dio lugar a hibridaciones del concepto, incorporándose también nociones del concepto de “Estado de bienestar” y derechos sociales (Borja 2019).

El preámbulo de la Constitución establece el Buen Vivir como objetivo a alcanzar apartándose por completo del concepto de “sociedad de consumo en masa” que se concebía como la etapa superior del desarrollo. En el cuerpo de la Constitución se incluye el Buen Vivir tanto en la parte dogmática, como en la parte orgánica. Así, se crea la categoría de “derechos del buen vivir”, en la cual se incluye lo siguiente: el acceso al agua (C Art. 12), a la alimentación nutritiva (C Art. 13), a “vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado” (C Art. 14), a la comunicación (C Art. 16), a la información (C Art. 18), a la “identidad cultural”, a expresarse culturalmente y a acceder a expresiones culturales y al “patrimonio cultural” (C Art. 21), a “desarrollar su capacidad creativa”, ejercer “actividades culturales y artísticas” y a “beneficiarse de la protección de los derechos morales y patrimoniales” (C Art. 22). Esto último implica el reconocimiento de la propiedad intelectual. Asimismo, constan como “derechos del buen vivir” el acceso al “espacio público” (C Art. 23), a “la recreación y al esparcimiento, a la práctica del deporte y al tiempo libre” (C Art. 24), a los “beneficios del progreso científico y de los saberes ancestrales” (C Art. 25), a la educación (C Art. 26), “a un hábitat seguro y saludable, y a una vivienda adecuada y digna” (C Art. 30), el “derecho a la ciudad” (C Art. 31), a la salud (C Art. 32), al trabajo (C Art. 33) y a la “seguridad social” (C Art. 34). Cada uno de los cuales se desarrolla en alguna medida. Se pretendió que la base ideacional del modelo adquiriera cierto carácter formal a través de una institución jurídica de tipo fundacional.

El título VII de la Constitución establece el “régimen del buen vivir”, dentro del cual se crea el “sistema nacional de inclusión y equidad social”, entre cuyas finalidades figura el cumplimiento de los “objetivos del régimen de desarrollo” (C Art. 340). Tal régimen está compuesto por los siguientes ámbitos: “educación, salud, seguridad social, gestión de riesgos, cultura física y deporte, hábitat y vivienda, cultura, comunicación e información, disfrute del tiempo libre,

ciencia y tecnología, población, seguridad humana y transporte” (C Art. 340). Cada una de dichas esferas se desarrolla en los artículos posteriores.

Boaventura De Sousa Santos refiere que él fue uno de los asesores en la preparación de la Constitución y que el buen vivir se basa “[...] en los principios de armonía con la naturaleza y de reciprocidad que los pueblos indígenas siempre han practicado”, siendo contrapuesto a la “lógica occidental” y, por tanto, una “alternativa al desarrollo capitalista” (2020, 170). Entonces se ha discutido si se trata de una alternativa al concepto de desarrollo o una nueva forma de entenderlo. Por ejemplo, ha sido considerado un intento de “trascender la noción de desarrollo” (Burchardt et al. 2016, 10), en tanto que, para Peters, los gobiernos ecuatoriano y boliviano lo asumieron como “una alternativa desarrollista” (2016, 34). También se ha dicho que el gobierno ecuatoriano se apartó del concepto de buen vivir, persiguiendo en su lugar la “transformación de la matriz productiva” (Herrera y Macaroff 2020, 43) y adoptando un modelo extractivista (Barrera 2020, 143; Herrera y Macaroff 2020, 43, 44).

La Constitución ecuatoriana no sustenta los argumentos anteriores. A partir de la misma se infiere que el buen vivir no está reñido con el concepto de desarrollo. Su título VI aborda el “régimen de desarrollo” definiéndolo como “el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del *sumak kawsay*” (C Art. 275). Por tanto, el buen vivir es el fin del “régimen de desarrollo”, mientras que el cumplimiento de los objetivos del “régimen de desarrollo”, constantes en el Art. 276, constituye una de las finalidades del “sistema nacional de inclusión y equidad social” (Art. 340). En consecuencia, no se sustenta la afirmación de Santos (2020, 171) en cuanto a que el gobierno adoptó el “modelo de desarrollo capitalista neoextractivista” contraviniendo la Constitución. Dicho instrumento normativo establece como objetivo del “régimen de desarrollo” garantizar el acceso “[...] a los beneficios de los recursos del subsuelo y del patrimonio natural” (C Art. 276, número 4).

Bajo la consideración de que el desarrollo no es una realidad concreta, sino que es preciso dotarlo de contenido, la definición que se le diera debería ser concordante con el concepto de buen vivir, ya que corresponde interpretar la Constitución de manera integral. El Estado ecuatoriano procuró definir líneas sobre las cuales fuera posible diseñar políticas y establecer parámetros medibles para evaluarlas. Con este objeto, el INEC realizó talleres para discutir posibles contenidos del

buen vivir para posteriormente trabajar en la definición de indicadores (Rosero 2015). El director del INEC señalaba que “el buen vivir es un concepto complejo que comprende una pluralidad de unidades de análisis (personas, comunidades y naturaleza), una pluralidad de unidades de medida (monetarias y no monetarias o físicas)”, además de abordar dimensiones materiales e inmateriales (Rosero 2015).

Por otra parte, para alcanzar el indicado objetivo conviene considerar las concepciones de quien dirigía el gobierno entonces. Para Correa, no se trataba de eliminar el mercado, sino de asegurar que este sirviera a la sociedad y no a la inversa. De modo que habría que gobernarlo definiendo sus alcances. Esto significa establecer un límite en la intervención del mercado en derechos, “servicios básicos” y “asuntos estratégicos”, respecto a lo cual sostenía que debía “ser regulado o directamente suministrado por el Estado” (Correa 2019, 283).

La perspectiva gubernamental se reflejó en los planes nacionales de desarrollo, cuya elaboración se prescribe constitucionalmente. Para los periodos 2009-2013 y 2013-2017 estos se titularon “Plan Nacional para el Buen Vivir” y procuraron establecer una planificación para cada periodo de gobierno, además de presentar su base ideacional. Por ejemplo, se advierte esfuerzos para mostrar que el modelo se distanciaba del neoliberalismo. Así, se sostiene que mientras este último propugna un “Estado mínimo”, en Ecuador se construyó un “Estado planificador y regulador”, mientras que el neoliberalismo busca ganancias económicas de manera obsesiva, el gobierno ecuatoriano puso en primer plano la “distribución de los recursos”, mientras que los neoliberales proclaman el “libre mercado” al servicio del cual se orienta la sociedad, situación directamente relacionada con el “libre comercio”, en Ecuador se estableció un “mercado regulado” para servir, no para oprimir y se refiere a una inserción “[...] inteligente en los mercados globales” (PNBV 2013-2017, 5). Oponen el crecimiento económico al buen vivir (PNBV 2013-2017, 5). Cabe anotar que en el último informe preparado por este gobierno (Informe a la nación 2007-2017), las menciones sobre desarrollo superan a las del buen vivir. Además, este se define como “un nuevo paradigma de desarrollo” y el contenido que se le atribuye recuerda la definición de desarrollo sostenible (SENPLADES 2017, 21). Asimismo, se refiere a un “nuevo modelo de desarrollo” y a una “nueva visión de desarrollo” (SENPLADES 2017). Entre las características de esta última resalta el papel preponderante conferido al Estado, al cual correspondería fungir como “garante de un funcionamiento adecuado del mercado y de la

corrección de sus posibles fallas”, no obstante, se señala como su principal obligación “asegurar, de manera universal, un conjunto de servicios básicos y derechos fundamentales de las personas” (SENPLADES 2017, 26). Arauz señala que el buen vivir se expresó en la práctica en la ampliación de los servicios públicos, la reducción de la pobreza, la “soberanía energética”, “la repriorización de las estructuras económicas de la sociedad”, “la priorización de la economía popular y solidaria y la creación de su institucionalidad” y el “rol protagónico del Estado en la economía” (2019). Correa reconoce que no se alcanzaron todos los objetivos, “[...] fuimos conscientes de esa necesidad de cambiar el modelo económico e intentamos cambiarlo. Lo que ocurre es que eso no se logra en una década” (2019, 275).

### **3.3. Nueva arquitectura financiera regional**

La interacción entre el modelo político ecuatoriano y los mecanismos financieros regionales fue más allá de los mecanismos en funcionamiento. Desde el país se pretendió llevar adelante una nueva construcción financiera regional. Esta se denominó arquitectura en consideración a que se planteaba un completo entramado que constituiría nuevos vínculos de interacción.

Indudablemente, se trató de un planteamiento que desafió las relaciones de poder existentes por medio de una conjugación entre ideas y capacidades materiales. Pero, no puede desconocerse que las capacidades materiales eran limitadas y que las relaciones de poder que se desafiaban se encontraban profundamente arraigadas. El resultado fue un avance limitado y con poca concreción práctica, si bien es cierto, despertó importantes expectativas.

Las ideas que originaron la propuesta de “nueva arquitectura financiera” son previas al gobierno de Rafael Correa, quien antes de ejercer la presidencia de la república ya subrayaba el contrasentido entre la permanente búsqueda de financiamiento y el mantener las reservas internacionales en países industrializados. Por ello, planteaba establecer un mecanismo para que la región las administrara con objeto de proveer financiamiento para sí misma bajo un concepto de “integración financiera” (Correa 2005, 74). Páez (2005) se refería a una “nueva arquitectura financiera”, cuyos elementos se fundamentarían en el entendimiento de “financiamiento del desarrollo”, así como “mercados domésticos” y “mercados exteriores de capitales” (Páez 2005, 129).

La idea de un Banco del Sur fue presentada por Hugo Chávez y el Ecuador la insertó en los planteamientos de “nueva arquitectura financiera” previos (Páez 2019a). Se formuló en el

contexto de la crisis financiera internacional de 2008 cuando fueron manifiestas las deficiencias de la “vieja arquitectura financiera” y también para algunos quedó claro que América del Sur requería una arquitectura propia que respondiese a sus necesidades (Borja 2019). Tal “vieja arquitectura” se corresponde con la llamada “arquitectura financiera internacional” que se define como el “conjunto de normas e instituciones que intervienen en las relaciones económicas internacionales, específicamente en el plano financiero y monetario” enmarcado en la institucionalidad de Bretton Woods (Castiglioni 2013, 1).

La propuesta se trabajó en el marco del gobierno, se presentó con un alcance regional y fue asentada sobre tres conceptos: un nuevo “banco regional de desarrollo”; un “fondo común de reservas”; y, un sistema monetario y de pagos (Correa 2009, 181, 182). Ninguno de estos conceptos es nuevo como tal, por el contrario, cada uno recuerda un organismo existente. De este modo, había una base ideacional previamente construida sobre la cual se proyectaban nuevos contenidos, entre ellos, una cierta apropiación, una imagen de la región administrando por sí misma. Esto se reflejó en los nombres que se dio a los mecanismos que llegaron a crearse, Banco del Sur y SUCRE, los cuales revisten un sentido simbólico.

Un mecanismo financiero precisa recursos económicos para su funcionamiento, por tanto, las ideas no pueden separarse de las capacidades materiales. En el caso de la “nueva arquitectura financiera regional”, estas tenían relación con las reservas internacionales de los países de América del Sur. Se proponía que tales reservas retornaran a la región poniéndose en común para proveer financiamiento y soporte en caso de crisis (Correa 2009, 182). De modo que en la base ideacional también se encontraba la solidaridad y la complementariedad. Se trataba de capacidades materiales realmente existentes, no obstante, no se hallaban disponibles como lo muestran las dificultades para integrar el capital del Banco del Sur y de la poca atención brindada a la propuesta de conformar un fondo de reservas. Esto puso de manifiesto la existencia de relaciones de poder que resistieron el avance.

La búsqueda de una “nueva arquitectura financiera” también respondía a una pretensión de autonomía respecto de las instituciones financieras multilaterales tradicionales. Así, Correa remarcaba que “el Ecuador debería comenzar a independizarse de estos organismos internacionales, [...] representantes de paradigmas e intereses extranjeros” (2009, 74). Por ejemplo, es claro el alineamiento del BID con las instituciones financieras tradicionales de

alcance global consideradas “arquitectura financiera internacional” (Puello-Socarrás, Castiglioni y Fernández 2015, 31). Cabe anotar que se reconocía la necesidad de buscar alternativas, pero no hubo una desvinculación de los organismos regionales, sino que se procuró hacerlos servir a los objetivos del país como se muestra en otras secciones de este trabajo. El distanciamiento se produjo respecto del BM (Holst 2016, 330) y del FMI (Borja 2019).

La vinculación entre el modelo político ecuatoriano y la propuesta de “nueva arquitectura financiera regional” es bastante clara, ya que se formuló desde el país y alcanzó una proyección regional, todo un logro para un país históricamente marginal (Páez 2019b). La propuesta también se planteó frente a la Asamblea de Naciones Unidas, resaltando aún más la presencia del país en esta temática (Borja 2019). Según Borja, “todo lo que hasta ahora existe, así sea en un nivel primigenio es recogiendo buena parte de la propuesta ecuatoriana, tanto para el Banco del Sur como para el SUCRE” (Borja 2019).

Rafael Correa creó una comisión que recibió el encargo de trabajar la propuesta. El primer presidente de esta fue Pedro Páez, mientras que Carlos de la Torre y Fredy Trujillo la coordinaron sucesivamente (Trujillo 2019).<sup>18</sup> No se intentaba remplazar la arquitectura existente, sino complementarla, logrando mayores márgenes de negociación (Arauz 2019). Esto implicaba que la “nueva arquitectura” llenara vacíos, es decir, que cubriera espacios que la “vieja arquitectura financiera” no atiende, no quiere atender o procura imponer una agenda, de este modo, se habría intentado remplazarla donde no funciona (Borja 2019).

La “nueva arquitectura” se asentaba sobre una base nacional (Páez 2019b; Trujillo 2019). Se pretendía construir dicha base a través de encadenamientos entre distintas expresiones de la llamada “economía popular y solidaria”, la banca pública, otros entes estatales y el sector privado, todo lo cual se proyectaría hacia el mercado internacional. Por tanto, se proponía un modelo incluyente que no descartaba a ningún sector y que no contemplaba al mercado en el primer plano a pesar de tampoco desligarse del mismo (Páez 2019b).

La mencionada proyección internacional se buscó por medio del nivel regional. Esto explica que algunos autores la vincularan con los procesos regionales en marcha (por ejemplo, Castiglioni

---

<sup>18</sup> Trujillo, Fredy. Entrevista por la autora. Quito 28 de octubre de 2019.



2013; Armijo 2013, 107; Puello-Socarrás, Castiglioni y Fernández 2015). Páez aclara que, en primer término, la intención era lograr una “transformación de la institucionalidad”, el Banco del Sur a partir de CAF, el fondo del sur a partir del FLAR y el sistema de pagos desde el convenio de Pagos y Créditos Recíprocos de ALADI, pero se encontraron resistencias y distanciamiento de lo regional, por ejemplo, con la incorporación de España y Portugal a la CAF (Páez 2019a), además de algunas variaciones en el enfoque (Trujillo 2019). Esto puede entenderse como un intento de recuperar legitimidad, disminuyendo las demandas de cambio como explicaban Cox con Jacobson (1996, 364, 365).

La propuesta se llevó ante la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y su discusión se enmarcó en la búsqueda de alternativas frente a la crisis financiera internacional. Pero, no obtuvo apoyo suficiente y se aprecia un cierto apego a organismos tradicionales, afirmando la necesidad de fortalecerlos. Respecto a los componentes de la “arquitectura financiera regional” propuesta, no se logró establecer la estructura deseada, sino que se avanzó en los campos donde fue posible. Así, el banco de desarrollo planteado, se estableció en América del Sur, pero no se integró a la configuración de UNASUR, el sistema de pagos se implementó en el marco del ALBA y el fondo del sur no llegó a formarse.

Se ha criticado que la “nueva arquitectura financiera regional” no llegó a estudiarse a nivel académico o a debatirse de manera pública (Castiglioni 2013, 8), lo cual es cuestionado por Ugarteche (2021). El espacio de discusión en América del Sur fue el Consejo Suramericano de Economía y Finanzas (CSEF). Pero, CAF refirió algunas de sus conclusiones, lo cual muestra su interés. Menciona que este Consejo acordó “consolidar una estrategia común que permitirá analizar varias opciones” (CAF 2012, 26), aludiendo a que el acuerdo fue únicamente para evaluar opciones, no llegando a adoptarse alguna, por tanto, proyectaba una imagen de poca acción práctica. Asimismo, señala que entre las posibilidades se encontraban las siguientes: “fortalecer y redimensionar” el FLAR o “crear el fondo de reserva de UNASUR” (CAF 2012, 26); “mejorar los mecanismos de pago intrarregional” como el SUCRE y el Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos de la ALADI; y, “mejorar y diversificar las condiciones estructurales del comercio intrarregional para hacerlo menos dependiente de factores externos” (CAF 2012, 26, 27). Bajo el objetivo de “perfeccionar los mecanismos de financiación al comercio y al desarrollo regional” se mencionaba al Banco del Sur y el fortalecimiento de CAF (CAF 2012, 27). Pero, las

formulaciones del Consejo son un tanto diferentes. En primer término, consideraba “viable promover el desarrollo de una nueva arquitectura financiera”, pero no se marcaba distancia con la estructura existente, afirmando la necesidad de, junto con esta nueva arquitectura, fortalecer y adaptar aquella que permanecía vigente. Esto con el objetivo de “reducir la vulnerabilidad externa de la región e impulsar el desarrollo económico y social, [...]” (CSEF 2011). De lo anterior puede inferirse que existía un esfuerzo por conciliar las distintas posturas dentro del organismo, lo cual sería más sencillo en el discurso que en acciones concretas.

Se establecieron grupos de trabajo para abordar varios puntos. El primer aspecto tenía relación con la administración de las reservas internacionales en un marco de cooperación técnica. Este incluía la recomendación de potenciar al FLAR, extendiendo su alcance a toda la Unión (CSEF 2011). Se asumía al FLAR como punto de partida, reconociendo que se requería ajustes. Adicionalmente, se decidió analizar el establecimiento de instrumentos para gestión de reservas (CSEF 2011). Ecuador y Colombia coordinaron el Grupo encargado de esta temática. En su marco no se alcanzaron acuerdos, pero se recogieron las propuestas relativamente disímiles. Estas muestran la variada orientación de al menos tres miembros de la Unión.

Colombia planteaba el fortalecimiento y ampliación del FLAR, sosteniendo que este exhibe cualidades tales como las siguientes: “amplia experiencia en manejo de las reservas internacionales, en otorgamiento de créditos a sus países miembros y asistencia en períodos de crisis de balanza de pagos”; “buena reputación en los mercados financieros internacionales”; y “buena calificación” de riesgo, además de ofrecer “apoyo financiero a tasas de interés independientes de los niveles de riesgo individuales” para equilibrar balanzas de pagos y proteger la moneda. En conclusión, afirmaba que era preciso repotenciarlo mediante un conjunto de reformas de orden técnico para convertirlo en un “instrumento de estabilización regional altamente especializado”, mientras que suprimirlo tendría altos costos (GTIF 2011).

Por su parte, Ecuador propuso “compatibilizar el carácter de liquidez que deben tener las Reservas Internacionales” con su instrumentalización con objeto de financiamiento regional. Tal propuesta se enfocaba en la constitución de un nuevo “fondo de administración de reservas”, cuyo destino esencial habría sido direccionar las reservas internacionales hacia el financiamiento del desarrollo (GTIF 2011). Esto comportaba una redefinición sustancial del entendimiento de fondo de reservas asentado en el FLAR. Sin embargo, la propuesta contemplaba redefinirlo y no

eliminarlo o establecer un organismo en paralelo. Si bien es cierto, también se planteaba la posibilidad de construir una entidad completamente nueva en caso de encontrar limitaciones de orden técnico o resistencias de orden político (GTIF 2011). Esto último da cuenta de que el equipo del país distinguía entre elementos políticos y técnicos. Las nuevas funciones que habría ejercido el fondo eran las siguientes: “conexión de los sistemas electrónicos de pagos de los bancos centrales de UNASUR”; “establecimiento de una matriz de créditos recíprocos (swaps) en monedas nacionales entre los distintos bancos centrales”; “articulación de los sistemas de compensación de pagos”; “nuevas facilidades de crédito de emergencia que actúen como seguro frente a las dificultades de balanza de pagos y caja fiscal”; y, “definición de estrategias comunes en el manejo de reservas y en la regulación macroprudencial” (GTIF 2011). Para Pedro Páez, el fondo constituía el segundo pilar de la “nueva arquitectura financiera”. Este se pensaba como alternativa al FMI y sus principales funciones serían las siguientes: estabilización; “racionalización del uso de las reservas monetarias internacionales”; y, “tareas de reducción de las asimetrías estructurales entre nuestros países” (2019b). Páez se refiere a algunas características constantes en el documento del Grupo de Trabajo de Integración Financiera (GTIF) tales como una “matriz multilateral de créditos recíprocos”, “una facilidad de emergencias para balanza de pagos” y “temas fiscales, una gestión común de parte de las reservas Internacionales”, añadiendo que se trataría de un “fondo común” que “[...] permita marcar diferencia con la capacidad de chantaje que eventualmente puede tener el Fondo Monetario Internacional en un momento de debilidad de la balanza de pagos” (Páez 2019b).

Finalmente, Venezuela proponía crear un “Fondo del Sur” destinado a atender “las necesidades emergentes de liquidez en el espacio intrarregional”. Se planteaba no limitarlo a los bancos centrales, sino que trabajaría con la “nueva banca multilateral regional” y con otros fondos, manteniendo el “voto paritario”. Este tendría las siguientes funciones: “otorgar facilidades financieras a los bancos centrales y gobiernos ante desequilibrios de balanzas de pagos, reestructuración de deuda, desastres naturales y situaciones de iliquidez temporales” (GTIF 2011). Frente a la variedad de propuestas el CSEF decidió continuar evaluando las posibilidades (CSEF 2012).

Trujillo (2019) señala que en términos concretos no hubo avances, añade que los grupos técnicos no comprendieron el “sentido de urgencia” y demoró demasiado la ejecución. Por otra parte, los

“gobiernos progresistas” no eran homogéneos, sino que había “contradicciones y discusiones internas” que también dificultaron la concreción. Borja (2019) puntualiza que este fondo se pensaba como un mecanismo de gestión de las reservas de los países de la región. Además, se consideró incorporar un “fondo del oro”, el cual se habría atado a “proyectos de inversión, a proyectos de desarrollo en áreas específicas” (infraestructura, soberanía alimentaria, desarrollo de medicamentos-soberanía de la salud, innovación, etc.). De este modo, la nueva arquitectura habría podido contribuir al “fortalecimiento financiero y económico de la región” (Borja 2019).

Arauz releva que la propuesta de fondo del sur se percibió como una amenaza para el FLAR, añadiendo que “nunca hubo el apoyo político para constituirlo” (2019). Cabe anotar que el Ecuador históricamente ha recibido apoyo del FLAR (Borja 2019). El país ha sido considerado “el usuario más importante” del Fondo debido a que durante su pertenencia a la entidad se había beneficiado con alrededor del 40% de los créditos otorgados, cerca del 50% de los desembolsos y más del 50% de los recursos canalizados en concepto de crédito de apoyo a la balanza de pagos (Ocampo 2012, 95; Ocampo y Titelman 2012). Por ejemplo, en 2012 el FLAR otorgó al país un “crédito de apoyo a la balanza de pagos”, efectivizándose un desembolso por 514,6 millones de dólares alrededor de cuatro meses después de la correspondiente solicitud (FLAR 2013, 27). En 2014 se otorgó otro crédito de este tipo, mientras que en 2016 se concedió un crédito de liquidez por 156,46 millones de dólares, el desembolso se efectuó el mismo día de la firma del “convenio de liquidez” y la cancelación de la deuda por parte del país tuvo lugar unos pocos meses después (FLAR 2017). Asimismo, en el país se implementó el “Programa de Seguimiento macroeconómico” (PSM) (FLAR 2013, 42). El capital suscrito de este mecanismo alcanzó la cifra de 3937,5 millones de dólares (Convenio FLAR, Art. 5, reforma de 2016). Se realizaron varios trabajos donde se analiza la factibilidad de ampliar el FLAR, sin aludir a la propuesta de fondo de reservas del sur, además de plantear la incorporación de México (Titelman et al. 2012; Titelman et al. 2013; Agosin 2012).

En segundo término, en el ámbito del comercio intrarregional se planteaba impulsar la utilización de monedas locales, al tiempo que se aconsejaba “implementar mecanismos de financiamiento al comercio, con especial atención a las asimetrías existentes entre los países miembros de la UNASUR (CSEF 2011). Respecto al Convenio de Pagos y Créditos recíprocos de la ALADI, se recomendaba su reevaluación, al tiempo que se invitaba a los miembros de la Unión a analizar el

SUCRE o sistemas similares (CSEF 2011). Cabe recordar que la mayoría de los países suramericanos formaban parte del Convenio de ALADI, en tanto que solo algunos integraban el SUCRE.

En 2012, el CSEF remarcó la importancia de los “sistemas de pago” y dispuso algunas acciones a ejecutarse desde el respectivo Grupo de Trabajo: “promover el mayor uso de las monedas locales mediante la ampliación de los sistemas de pago estudiados”; “aumentar la difusión y asistencia técnica sobre los sistemas de pago”; “explorar la posibilidad y oportunidad de construir mecanismos efectivos de garantías”; y, “evaluar la posibilidad de interconexión entre los sistemas de pago analizados, y de ellos con los demás entes de la arquitectura financiera regional” (CSEF 2012) Adicionalmente, el Consejo recomendó a la ALADI invitar a Guyana y Surinam a incorporarse en dicha Asociación (CSEF 2012).

En tercer término, los integrantes del Banco del Sur se refirieron a la aceleración de su puesta en funcionamiento, y reiteraron la invitación al resto de miembros de la UNASUR a adherirse bajo el argumento de que esto permitiría “consolidar el proceso de integración regional, la cohesión social y la soberanía económica y financiera” (CSEF 2011). Al año siguiente se repitió esta invitación y destaca la entrada en vigor del Convenio Constitutivo del Banco del Sur (CSEF 2012).

El proceso para la conformación del Banco del Sur llevó varios años marcados por la discusión respecto a su orientación y alcance (Puello-Socarrás, Castiglioni y Fernández 2015, 80-84; Ponsot y Rochon 2010). En este proceso fue evidente la pugna por la primacía de unas ideas sobre otras, por un lado, aquellas alineadas con el orden establecido, y por otro, aquellas que buscaban oponérsele (Puello-Socarrás, Castiglioni y Fernández 2015, 84-87). Así, Pereira (2018) remarca la relativa confrontación entre las posturas de Brasil y Venezuela. Por supuesto, no se trataba únicamente de una confrontación de ideas, sino que se inscribió en la defensa del modelo establecido y sus relaciones de poder y la percepción de posibles amenazas al mismo.

Por otra parte, se advierte la construcción de un encuadre con objeto de descalificar al Banco, etiquetándolo como “chavista” (Ugarteche 2021). El Banco del Sur se creó oficialmente mediante la suscripción en septiembre de 2009 de su Convenio Constitutivo y su posterior entrada en vigencia. Los suscriptores del Convenio y, por tanto, “miembros fundadores” son Argentina,

Bolivia, Brasil, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela (Convenio Constitutivo Banco del Sur 2009, Apéndice definiciones, número 27).

En 2014 inició el “proceso de nombramiento de los directores del organismo” así como “de los miembros del comité ad hoc encargado para 2015 de la puesta operativa del banco y, especialmente, de elaborar los reglamentos y procedimientos” y “se fijó el cronograma de aportes” para integrar el capital (CAF 2015, 25). En 2016 se acordó lo siguiente: “aprobación de miembros del Directorio Ejecutivo”; “cronograma actualizado de aportes de capital”; y, “modalidad operativa de la integración de aportes de capital” (CAF 2017d, 25).

De acuerdo con Pedro Páez, el Banco del Sur constituía el “primer pilar” y se concebía como “el corazón de la transformación de la banca de desarrollo actualmente ya existente en América Latina”, categoría en la cual incluía a “los bancos nacionales, los bancos subnacionales, los bancos regionales y subregionales” en operación, argumentando que estos habían sido apartados del objetivo del desarrollo por la corriente neoliberal (2019b). Así, es evidente que no se estaba pretendiendo generar una competencia con las estructuras vigentes o su eliminación.

Esta propuesta planteaba la oferta de créditos en dólares y en las distintas monedas nacionales (Páez 2019b). De acuerdo con Andrés Arauz, la propuesta consistía en un “banco de desarrollo de nuevo tipo”, lo que implicaba, por ejemplo, que no impusiera condicionalidades (2019). Mientras que Páez afirma que se trataba de “una banca para el desarrollo del nuevo tipo”, lo cual se explicaba con la frase “no más de lo mismo” (2019b). Además, se habría pretendido otorgarle el papel de “brazo financiero” de los consejos sectoriales que integraron la UNASUR. Esto significaba también que el Banco no tendría una perspectiva de países individuales, sino de la región como unidad (Arauz 2019). Esto explicaría que en el Convenio Constitutivo se estableciera la posibilidad de adhesión de los restantes países suramericanos y las reiteradas invitaciones a tal adhesión.

El Convenio Constitutivo no fue ratificado por los parlamentos de Brasil y Paraguay. Hasta 2019 ninguno de los miembros lo había denunciado, es decir que no se habían retirado formalmente del acuerdo (Arauz 2019). Ecuador ratificó este instrumento en julio de 2010. A pesar de haberse establecido los instrumentos necesarios y haberse constituido las instancias de administración, el Banco no llegó a operar en la práctica (Arauz 2019; Borja 2019). El Directorio Ejecutivo se instaló, pero careció de la participación mínima necesaria para tomar decisiones, lo cual se

atribuye al “cambio político en Argentina” y a “la guerra económica contra Venezuela”, situación que habría impedido que este país aportara su cuota del capital (Arauz 2019). Por tanto, se experimentó nuevamente la falta de capacidades materiales, así como la incidencia de las relaciones de poder sobre estas.

Para Borja, cuando cambió la orientación de varios gobiernos hubo oposición directa al proyecto. El argumento fue que se trataba de una “agenda chavista”, utilizado “para destruir a la UNASUR y pretender destruir a la CELAC” (2019). Agrega que “no hay otro argumento”, lo cual califica de absurdo, por tanto, se revela “una sujeción, una subordinación de los gobiernos de derecha sobre todo a agendas extrarregionales, cuyo objetivo básicamente es vulnerar los procesos de integración” (Borja 2019). Se cita como evidencia de lo conveniente de esta propuesta que en Asia se hayan establecido estructuras similares (Ugarteche 2021, 25).

Se afirma que Brasil obstaculizó el avance del Banco (Correa 2019; Ugarteche 2021). Se han planteado diversas explicaciones de tal comportamiento, tales como las siguientes: para Brasil el Banco no era una prioridad, sino que apostaba al Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) (Trujillo 2019); se intentaba evitar la posible pérdida de espacio o el surgimiento de competencia para este banco (Correa 2019, 287, 288); y, las negociaciones fueron obstaculizadas por funcionarios brasileños debido a que “había un juego corrupto entre las constructoras brasileñas”, “las consultoras que hacían los estudios de factibilidad” y el BNDES (Ugarteche 2020). Si bien es cierto, posteriormente Oscar Ugarteche puntualiza que no se ha demostrado la veracidad de alguno de ellos (Ugarteche 2021).

Trujillo (2019) puntualiza que Ecuador estaba muy interesado en que el proyecto funcionara, por lo que no opuso obstáculos, sino que colaboró activamente con todo lo que se solicitaba, el compromiso fue tanto político como técnico, se trató de un proyecto que el equipo hizo suyo, por lo cual fue realmente difícil aceptar su abandono. Venezuela también ofreció un apoyo fuerte, aunque con carencias técnicas y pretendiendo figurar, por ejemplo, insistir que la sede estuviera en Venezuela. Sin embargo, aclara que esto era a nivel técnico, porque a nivel presidencial los acuerdos no tardaban. Añade que Ecuador no consiguió implicar suficientemente a los otros países.

## **SUCRE**

Se dedica una sección particular a este mecanismo debido a que se estableció y llegó a operar. El SUCRE forma parte de los llamados “mecanismos de pagos” (Puella-Socarrás, Castiglioni y Fernández 2015, 94, 95; Fritz, Biancarelli y Mühlich 2014, 895-900; Pérez-Caldentey, Titelman y Cipoletta 2013, 18-20, 22-24). También contempló incluir un mecanismo de “reducción de asimetrías” (Pérez-Caldentey, Titelman y Cipoletta 2013, 20).

El diseño de la propuesta del SUCRE fue ecuatoriano, con un fuerte trabajo de Pedro Páez (Trujillo 2019; Ugarteche 2021). Se intentó llevarlo a la UNASUR, pero no hubo voluntad política para viabilizarlo, mientras que se obtuvo una respuesta favorable por parte de Venezuela. Por ello, se trabajó en el marco de la Alianza Bolivariana de los Pueblos de Nuestra América (ALBA) (Arauz 2019).

La creación de mecanismo se sustentó en un acuerdo político, pero para su diseño hubo un enfoque técnico (entrevista Funcionarios BCE 2020).<sup>19</sup> En abril de 2009 se suscribió el “Acuerdo Marco del Sistema Único de Compensación Regional de Pagos (SUCRE)”. Posteriormente se trabajó en su diseño técnico. El 16 de octubre de 2009 Bolivia, Cuba, Ecuador, Honduras, Nicaragua y Venezuela suscribieron el Tratado Constitutivo (Tratado Constitutivo SUCRE 2009, preámbulo). En junio de 2010 fue aprobado por la Asamblea Nacional del Ecuador previo dictamen favorable de la Corte Constitucional (Registro Oficial 216 de 17 de junio de 2010). Fue ratificado mediante Decreto Ejecutivo (395 de 17 de junio de 2010) y en julio de dicho año el Directorio del BCE dictó la regulación correspondiente (BCE2010). Más adelante, se publicaron varios documentos que dan cuenta del funcionamiento técnico del Sistema. Incluso, se establecieron normas para evitar su uso en actividades ilícitas, las cuales se referían como “inusuales”, determinándose, por ejemplo, la obligación de confirmar que la transacción correspondiese efectivamente a una operación de comercio internacional apoyada en los instrumentos legales vigentes (BCE 2013a). A este respecto, Páez (2019a) señala que en el SUCRE es posible incorporar una serie de controles para evitar su uso para cometer ilícitos, entre los cuales figuran aquellos aplicables a transacciones en dólares, además de mecanismos adicionales.

---

<sup>19</sup> Entrevista anónima funcionarios BCE. Medios virtuales. 20 de marzo de 2020.



El SUCRE se define como un “mecanismo de cooperación, integración y complementación económica y financiera” encaminado hacia “la promoción del desarrollo integral de la región latinoamericana y caribeña” (Tratado Constitutivo SUCRE 2009, Art. 1). El Tratado Constitutivo estableció al Consejo Monetario Regional del SUCRE como “máximo organismo de decisión” (2009, Art. 2).

El Sistema se conformó con los siguientes elementos: la “Cámara Central de Compensación de Pagos” (Art. 9); el “Fondo de Reservas y Convergencia Comercial”, cuyo objeto consiste en “coadyuvar al funcionamiento de la Cámara Central de Compensación de Pagos, a través del financiamiento de los déficit temporales que se generen en la misma”, además de “reducir las asimetrías comerciales entre los Estados Partes, mediante la aplicación de modalidades de financiamiento que estimulen la producción y exportación [...]”. Se determinó que este Fondo se integraría por “aportes en divisas y en moneda local de los Estados Partes” y por los recursos externos que su administrador debía procurar obtener (Art. 10); y, el “sucre”

Es necesario mantener claridad acerca de la diferencia entre SUCRE que es el Sistema y sucre que es una “unidad de cuenta común” que forma parte del primero (Art. 11). Por tanto, “las cuentas, transacciones y operaciones que se cursen en la Cámara Central de Compensación de Pagos deberán estar denominadas o expresadas en ‘sucres’” (Art. 9). De acuerdo con Castiglioni, “la aplicación de una moneda virtual a partir de una canasta de monedas, hace del SUCRE un proyecto diferente a los precedentes en la región en materia de integración y cooperación monetaria” (2013, 19).

En términos financieros, sus objetivos tenían relación con la “independencia y soberanía monetaria y financiera” que necesariamente implica un “desacoplamiento del dólar estadounidense” (Tratado Constitutivo SUCRE 2009, preámbulo). Esto se inscribía en un proceso más amplio, tendiente a la construcción de una “zona de complementación económica regional” (Tratado Constitutivo SUCRE 2009, preámbulo, Art. 11). Asimismo, se definió que esta sería emitida por el “Consejo Monetario Regional del SUCRE” y se utilizaría “[...] para el registro, valoración, compensación y liquidación de las operaciones canalizadas a través de la Cámara Central de Compensación de Pagos”, así como de “otras operaciones financieras relacionadas”. Al “Consejo Monetario Regional” correspondía asignar una cantidad de sucres a cada miembro,

contando con el respaldo de “obligaciones o instrumentos financieros denominados en su respectiva moneda local” (Art. 11).

En este sistema se intentó recoger la preocupación por establecer medios de respuesta ante situaciones críticas. Así lo muestra el número 18 del artículo 4 del Tratado Constitutivo que establece como una de las funciones del Consejo Monetario Regional “recomendar políticas, estrategias, medidas y mecanismos que se coordinen entre los Estados Partes, para prevenir o atenuar los efectos de crisis monetarias y financieras”, agregando que tales funciones “se realizarán en coordinación con los bancos centrales y órganos de supervisión financiera de cada uno de los Estados Partes”.

De acuerdo con Borja, se trataba de un tema de voluntad política, puesto que el objetivo era interconectar los bancos centrales sin intervención de la Reserva Federal, así, un “asunto de conexión entre nosotros y de desconexión del control general del sistema financiero que puede estar en Wall Street”. Hubiera constituido “un mecanismo de resguardo de una nueva crisis o de la volatilidad del dólar” que, además, hubiera ofrecido protección al Ecuador frente a fluctuaciones de esta moneda (2019). Asimismo, contribuiría a mantener la cantidad de esta en la economía del país, cuyo nivel adecuado es necesario para sostener el sistema de dolarización (Freitas y Fernandes 2017, 257).

Durante 2010 y 2011 la mayor parte de las exportaciones canalizadas por este mecanismo provinieron de Ecuador (Castiglioni 2013, 19). Entre 2012 y 2014 canalizó volúmenes comerciales importantes, podría hablarse de un auge (entrevista Funcionarios BCE 2020). Después estos decayeron (entrevista Funcionarios BCE 2020; Arauz 2019). Esto puede atribuirse a algunos requerimientos impuestos por los bancos centrales (Arauz 2019). Es importante señalar que su efectivo funcionamiento requería de la participación de los agentes privados. Habría sido conveniente que en este aspecto se atendiera a la pertinencia técnica en lugar de insertarlo también en conflictos políticos que desacreditaron el sistema. En este sentido, funcionarios del BCE (2020) señalan que el sistema se encontraba bien diseñado, pero que prácticamente dejó de utilizarse, persistiendo los costos de mantenerlo operativo.

Pedro Páez afirma que el SUCRE presentó un “diseño pionero” que define como un “híbrido de liquidación bruta en tiempo real que genera un título valor inmediatamente negociable y con liquidación neta postergada en divisa dura” (Páez 2019b). Además, señala que a partir del mismo

se crearon múltiples instrumentos con características semejantes alrededor del mundo (Páez 2019b). Borja añade que la falta de apoyo no implica que no fuera conveniente, por el contrario, se trata de un “elemento necesario para América del Sur, para América Latina” (2019).

Arauz (2019), señala que el SUCRE no representó una amenaza para el Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos de la ALADI. Mecanismo que llegó a canalizar la mayor parte del comercio intrarregional, pero se debilitó seriamente. Posteriormente, recuperó alguna relevancia a impulso de Brasil (Páez 2019a; Arauz 2019). El indicado debilitamiento se atribuye a que se encontraba “anidado en la lógica del dólar” (Páez 2019b), así como a la apertura comercial en los noventa (Arauz 2019). Cabe anotar que este Convenio se encuentra vigente y continuó funcionando en paralelo al SUCRE igualmente bajo las regulaciones del Directorio del BCE (BCE 2013b).

En la propuesta ecuatoriana se planteaba la posibilidad de partir de este Convenio para establecer el “tercer pilar” de la “nueva arquitectura financiera regional”, el cual consistía en un “esquema monetario común” (Páez 2019b). Se expuso la necesidad de convertir a este espacio en un “sistema monetario distinto”, lo cual no tenía como principio orientador el remplazo de las monedas locales, sino que proponía generar “medios de pago alternativos, mecanismos de liquidez alternativos” destinados a proveer soporte para “balanza de pagos” y “caja fiscal”. Sobre esta base, se proponía constituir un “sistema de compensación de pagos” y un “mercado de valores” para canalizar recursos hacia los ámbitos público y privado (Páez 2019b). Así, resulta evidente que no había una intención de ruptura respecto a las estructuras previas, ni respecto al mercado en sí mismo. Por el contrario, este planteamiento recuerda la formulación de un mercado de capitales de carácter doméstico que fue conformándose en Perú. La diferencia es que se buscaba darle un alcance regional. Entonces, surge la interrogante respecto a por qué Perú no mostró interés en la propuesta. Probablemente la respuesta no se encuentra en consideraciones técnicas o económicas, sino de orden político. En consecuencia, ciertos condicionantes políticos, los cuales encubren relaciones de poder, llegan a establecer ciertos encuadres dando lugar a una imagen de completa incompatibilidad entre las diversas orientaciones dentro del espacio regional cuando era posible encontrar puntos de acuerdo. Mientras que Ecuador buscaba una alternativa a la vigente “arquitectura financiera” en una escala regional, Perú logró avances en ese sentido a partir de una dimensión doméstica con un relativo alejamiento de la construcción regional. Por

otra parte, el planteamiento de un mercado regional trae a la memoria la formulación cepalina que tampoco cristalizó.

Según Trujillo (2019), probablemente el SUCRE se percibió como amenaza desde la banca privada que maneja cartas de crédito para exportaciones, ya que este no les ofrecía ganancias equivalentes a las comisiones habituales, pues el objetivo era reducir costos para los exportadores.

Respecto al SUCRE también puede encontrarse imprecisiones que contribuyen a formar imágenes distorsionadas de la propuesta. Por ejemplo, Holst señala que en el marco del ALBA se creó una “moneda internacional” refiriéndose al SUCRE (Holst 2016, 330, 331), cuando este es el nombre del sistema de compensación y “sucre” es una moneda de cuenta.

La propuesta habría sido afectada por el “cambio político” y por la caída de los precios de los principales bienes exportados, además de “influencias legítimas e ilegítimas” ejercidas por la banca internacional de origen estadounidense (Arauz 2019).

Por otra parte, la Secretaría del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) remarcaba la necesidad de abrir la discusión acerca del SUCRE a distintos espacios con objeto de ampliar el conocimiento público del mismo, al tiempo de nutrirse de múltiples aportes. Incluso afirmaba que la unidad de cuenta debería “constituirse en símbolo de identidad respecto del esfuerzo integrador del cual dicha moneda será la expresión más evidente” (SELA 2009b, 21). Es claro que este proceso no se llevó a efecto, por tanto, una vez más, no existió una apropiación social que ofreciera soporte al mecanismo para evitar su desmoronamiento.

## **Conclusiones**

Este capítulo presenta un contraste entre el modelo neoliberal que persistía durante los primeros años del siglo XXI y un modelo que fue tomando forma alrededor de mediados de la primera década del siglo XXI en Ecuador. En primer término, la crisis de fines de los noventa no dio paso a un modelo distinto, sin embargo, fue alimentando el rechazo al modelo neoliberal, llevando varios años más que este se manifestara en una búsqueda de otra vía. El cambio de modelo se inscribió en una “crisis política” y no en una de tipo económico, puesto que entonces se había alcanzado cierta estabilidad.

Durante los primeros años del siglo XXI comenzaron a subir los precios de las materias primas, sin que ello tuviera mayor incidencia sobre las condiciones internas del país. Mientras que tales condiciones se modificaron significativamente a partir de 2007. De este modo, es evidente que tanto el auge de las materias primas como las elevadas cifras de crecimiento económico no son suficientes para lograr resultados sociales, sino que se requiere políticas activas en una interacción entre elementos técnicos, políticos y económicos.

El modelo que se construyó e implementó desde 2007 se asentó sobre ciertos conceptos como la recuperación de la acción estatal, una concepción de buen vivir que fue delineándose y políticas encaminadas hacia la recuperación del control de los recursos y cierto grado de distribución. Se trata de un modelo político en consideración a la decisión política con la cual se le dio forma, pero esto no implica un distanciamiento de las consideraciones técnicas y económicas, mismas que se pretendió subordinar a los principios orientadores. Todo lo anterior constituyó una base ideacional, mientras que las capacidades materiales tienen relación con la bonanza económica, pero principalmente con las acciones políticas emprendidas para controlar tales recursos. A su vez, estos se invirtieron en la creación de capacidades materiales internas como infraestructura diversa y una matriz energética. La construcción de capacidades internas también tiene relación con aquellas inherentes a la sociedad, entre ellas, acceso a la educación y condiciones sanitarias adecuadas.

No es sencillo definir este modelo político debido a que en su entorno se encontraba una multiplicidad de conjuntos de ideas que respondían a determinadas orientaciones políticas e incluso a relaciones de poder. Así, la acción gubernamental se efectuó en medio de varios frentes de oposición con diversos argumentos en contra. Algunos cuestionamientos provinieron de los grupos de poder, quienes habían perdido incidencia política a pesar de que continuaban obteniendo ganancias en términos económicos. Mientras que otras críticas se han centrado en que no se avanzó suficientemente, olvidando que las relaciones de poder soportan el modelo dominante al tiempo que combaten aquello que consideran una potencial amenaza.

A partir de este modelo se intentó una proyección regional mediante la construcción de mecanismos financieros que tenían por objeto generar vínculos entre el financiamiento y el desarrollo, pero con la definición que establecieran sus miembros, procurando alejarse de la corriente dominante. Así, se advierte una vinculación entre las esferas doméstica e internacional

(a nivel regional) tanto en los espacios de discusión de la propuesta como en el contenido de la misma, pues se planteaba un encadenamiento de todos los sectores en los distintos espacios nacionales y a continuación la articulación regional. El entramado de relaciones de poder vigentes evitó la consolidación de tales mecanismos en medio de encuadres que desacreditaron los proyectos sin atender a los beneficios generalizados que podrían haberse derivado.

Los mecanismos que se crearon mantenían cierta perspectiva de desarrollo, pero no llegaron a proveer financiamiento. Por tanto, en paralelo se precisaba mantener la provisión de recursos, de modo que se mantuvo la interacción con los mecanismos tradicionales, lo cual se aborda en los siguientes capítulos.

## **Capítulo 4. Perú 2001-2016**

Este capítulo tiene por objeto examinar el modelo político peruano entre 2001 y 2016. Se trata de un modelo neoliberal que permanece desde los noventa. Los conflictos en los ámbitos políticos no se han traducido en un cuestionamiento a las estructuras, al menos no en la medida en que pudiera existir alguna modificación de base. Esto da cuenta de las relaciones de poder que sostienen el modelo, proyectando una base ideacional. Su soporte también proviene de las capacidades materiales derivadas del auge de las materias primas. En términos concretos, se advierte la prevalencia del sector privado y el impulso de este desde el Estado. Mientras que con los mecanismos financieros regionales se coincide en el plano de las ideas, pero en sentido material se buscó cierto grado de autonomía al reducir la dependencia del financiamiento procedente de tales mecanismos. Esta autonomía implica disminuir el espacio de poder que podía ejercerse desde estos mecanismos.

Se presenta dos secciones, una dedicada al periodo 2001-2006 y otra a 2007-2016, ya que en 2007 el país obtiene el grado de inversión, por tanto, más facilidades en el mercado de capitales, lo cual implica modificaciones en su relación con los mecanismos financieros regionales. Además, este año coincide con el inicio de una nueva estrategia con el BID.

### **4.1. Modelo político peruano 2001-2006**

El modelo neoliberal se funda principalmente en conceptos económicos, pero, no está desprovisto de elementos políticos. En el caso del Perú es evidente el papel ejercido por el Estado, por lo que se ha configurado “una especie de neoliberalismo de Estado”, el cual “alienta el negocio privado socializando sus pérdidas” (Jiménez 2016, 29).

El modelo tiene una base primario-exportadora, razón por la cual, para algunos también se inscribe en el extractivismo, calificado como “extractivismo clásico, convencional o de inspiración conservadora” (Domínguez y Caria 2016, 95). Tal modelo se caracterizaría por la explotación de grandes espacios por parte de empresas privadas que operan bajo concesiones otorgadas por el Estado. Estas obtendrían los recursos por la exportación de los materiales extraídos sin asumir los costos de los daños causados (Domínguez y Caria 2016, 95). Así, Domínguez y Caria afirman que durante el auge de las materias primas Perú “reprimarizó sus exportaciones” (2016, 108). Esto implicaría que previamente exportaba productos no primarios, lo cual no concuerda con la afirmación de un neoliberalismo que se ha extendido en el tiempo. En

todo caso, el proceso de reprimarización se inscribió en las reformas de los noventa cuando hubo un desmantelamiento del proceso industrial efectuado décadas antes. Jiménez señala expresamente que durante los gobiernos de Fujimori “se terciarizó y reprimarizó la economía” (2009). Este autor agrega que en Perú ha tomado forma un “extractivismo económico” y un “extractivismo político” (Jiménez 2016, 29). Así, además de la extracción de bienes primarios, existen “instituciones económicas rentistas que extraen ingresos sin innovar ni transformar, sin aumentos genuinos de competitividad, solo abaratando el costo del trabajo” (Jiménez 2016, 354). De este modo, se logra extraer “el ingreso y los activos de grupos de personas para transferirlos y beneficiar a los grupos de poder económico y político” (Jiménez 2016, 356).

De acuerdo con Adrianzén (2014), el modelo se encuentra asentado sobre un “macroarreglo institucional” al cual se han suscrito los sucesivos gobiernos. Sus raíces se localizan en los ochenta del siglo XX. En aquella década el empresariado peruano se consolidó ideológicamente y a pesar de que su candidato perdió las elecciones, consiguió establecerse cerca del poder político cuando Fujimori implantó el modelo al cual adherían. Así, se configuró un consenso interno de las “élites económicas”, a cuyo afianzamiento ha contribuido la falta de una propuesta alternativa (Adrianzén 2014, 108, 109). Por ello, además del Consenso de Washington, se hablaba del “Consenso de Lima” considerado más radical. Este incluía, por ejemplo, la eliminación completa de las empresas públicas y de la regulación laboral. Esto último se ha reflejado en los fallidos intentos de suprimir el salario mínimo (Alarco 2020).<sup>20</sup> Puede encontrarse autores que sostienen que el mercado de trabajo es poco flexible representando elevados costos para los empresarios (Yamada y Castro 2010) a pesar de las profundas reformas laborales de la década anterior. Tales afirmaciones dan cuenta de una total adhesión al modelo neoliberal, obviando cualquier mención sobre derechos laborales. En este punto, se advierte una coincidencia de pensamiento con lo propuesto por BID y CAF (entrevista 3 2020).<sup>21</sup>

Los participantes de este “Consenso” son los grandes “grupos económicos y mediáticos”, salvo los exportadores de productos no tradicionales quienes solicitan medidas de protección. Por tanto, es un “consenso” entre ellos, no interviene la sociedad, pero lo han presentado así (Alarco 2020).

---

<sup>20</sup> Alarco, Germán, entrevista por la autora. Lima, 5 de marzo de 2020.

<sup>21</sup> Entrevista anónima 3. Lima 10 de marzo de 2020.



Entonces es evidente el entramado de relaciones de poder que ha proyectado un conjunto de ideas mediante un encuadre, generando una imagen de aceptación, es decir, el componente de consentimiento de la hegemonía.

Este consentimiento también se ha logrado manteniendo latente la amenaza de Sendero Luminoso, esto es, a través del temor a su regreso. Así, el “fantasma de Sendero” ha sido utilizado para construir un cierto “consenso”, en la actualidad el temor se establece alrededor de terminar como Venezuela (Oscátegui 2020),<sup>22</sup> pero no formaba parte del discurso “nos vamos a volver como la Argentina de Macri” (Oscátegui 2020), quedando claro qué formó parte del encuadre y qué se omitió.

Entre fines del siglo XX y principios del siglo XXI (1998-2001) el Perú experimentó una nueva recesión, la cual se atribuye a factores externos, así como a la situación política interna y a las políticas implementadas (Cuba 2008, 21), por ejemplo, la reducción de la inversión pública (Jiménez 2008, 24). No obstante, el modelo permanece (Adrianzén 2014; Yamada y Castro 2010, 27; Mendoza 2013, 37; Jiménez 2009, 168) sin sufrir “reformas estructurales”, es decir, orientadas a modificar el modelo en sus elementos constitutivos, aunque han variado las políticas destinadas a administrarlo (Mendoza 2013, 37, 71). Estas se apartan en cierto grado del modelo neoliberal estricto, pero no lo alteran sustancialmente (Jiménez 2009, 168). Además, existieron propuestas de cambio que no se cristalizaron, por ejemplo, aquellos esperados del gobierno de Ollanta Humala (Thwaites y Ouviaña 2018, 22).

A fines del año 2000 inició la recuperación económica del país asentada sobre las exportaciones. Estas recibieron impulso del “Programa de Comercio Andino”, así como del “Acta de Erradicación de Drogas” (ATPDEA por sus siglas en inglés) que en 2002 se suscribió con Estados Unidos. Por otra parte, la inflación se mantenía a niveles bajos y se adoptaron medidas de política monetaria y de política fiscal (Dancourt y Mendoza 2009, 67, 68).

Entre 2000 y 2001 tuvo lugar un “gobierno de transición” presidido por Valentín Paniagua. Según Adrianzén, en este periodo hubo “un cambio en las reglas de juego entre el Estado y las elites empresariales” (2014, 106). Esto no implicó modificaciones al modelo, sino alguna

---

<sup>22</sup> Oscátegui, José. Entrevista por la autora. Lima 11 de marzo de 2020.

variación en la relación del empresariado con el poder político tomando lugar acciones gubernamentales que tal sector consideró “poco amables” (Adrianzén 2014, 107). A partir del gobierno de Alejandro Toledo, los intereses empresariales recuperaron la influencia que habían ejercido durante la década anterior (Adrianzén 2014, 107).

El modelo se ampara en la Constitución de 1993 de “corte liberal” (Contreras 2019). Se ha intentado modificarla sin éxito. Uno de estos intentos ocurrió durante el gobierno de Toledo, a impulso de algunos “grupos de izquierda” que lo apoyaban, pero no se avanzó (Contreras 2019). Posteriormente, se suscribió el acuerdo comercial con Estados Unidos, lo cual en alguna medida “significó santificar el modelo neoliberal” (Contreras 2019).

En 2002 se trabajó en un “acuerdo nacional” con la participación de distintos sectores y se aprobó un conjunto de políticas en torno a temas considerados fundamentales. Entre ellos figuran los siguientes: “democracia y Estado de derecho”; “identidad nacional”; “planeamiento estratégico”; “política exterior para la paz, la democracia, el desarrollo y la integración” (vinculada con la “inserción del país en el mundo y en los mercados internacionales”); “seguridad nacional”; “equidad y justicia social”; “reducción de la pobreza”, la desigualdad y la discriminación; “acceso a una educación pública, gratuita y de calidad”; “acceso universal a los servicios de salud y a la seguridad social”; “empleo pleno, digno y productivo” (este aparece vinculado con la “economía social de mercado”); “seguridad alimentaria y nutrición”; familia, niñez, adolescencia y juventud; “afirmación de la economía social de mercado”; competitividad, productividad y “formalización de la actividad económica”; “desarrollo sostenible y gestión ambiental”; “ciencia y tecnología”; “infraestructura y vivienda”; comercio exterior; “desarrollo agrario y rural”; justicia y derechos humanos; reducción de la deuda pública, etc. Algunos de estos fueron aprobados en 2002 y otros en 2003. Posteriormente, se agregaron otros puntos relativos a gestión de riesgos (2010), agua (2012), “gestión territorial” (2013) y “sociedad de la información y sociedad del conocimiento” (2017) (CEPLAN 2019).

La “economía social de mercado” se definía en términos de “libre mercado”, pero con “el papel insustituible de un Estado responsable, promotor, regulador, transparente y subsidiario, que busca lograr el desarrollo humano y solidario del país mediante un crecimiento económico sostenido con equidad social y empleo” (CEPLAN 2019). Se afirmaba que la “economía de mercado tiene fallas estructurales”, por lo cual requiere regulación estatal. El papel del Estado estaría

circunscrito a “la provisión equitativa de los bienes preferentes —salud, educación, justicia, seguridad—, la preservación de la naturaleza, y el combate a los monopolios, la desocupación elevada y la extrema pobreza” (CEPLAN 2011, 29). Todo lo anterior, aparentemente ha tenido poca incidencia práctica.

De acuerdo con Félix Jiménez, la “economía social de mercado” consiste en “una vertiente del liberalismo de la década de 1930”, la cual se entendía en términos de una “cara social del libre mercado” (2016, 188). Esto significaba la aplicación por parte del Estado de medidas paliativas para “los grupos sociales vulnerables y ayudarlos a integrarse al mercado” (Jiménez 2016, 188), lo cual concuerda con las recomendaciones del BID que se proyectan bajo envolturas técnicas.

Esta se opone tanto al “Estado del Bienestar que es la propuesta socialdemócrata” como a “los cárteles, los monopolios y los oligopolios que atentan contra el libre mercado y la estabilidad social” (Jiménez 2016, 188-189). No obstante, los neoliberales peruanos no han ofrecido resistencia ante tales prácticas de concentración (Jiménez 2016, 189).

Durante el gobierno de Toledo se adoptó una serie de medidas que no coincidían estrictamente con el modelo neoliberal tales como las siguientes: reducción de la dolarización mediante el incremento de “encajes a los depósitos en moneda extranjera”, menor “remuneración al encaje de estos depósitos” y límites a las “líneas de crédito del exterior de las empresas bancarias”; preservación de “un tipo de cambio real, relativamente alto y estable [...] mediante una regla de intervenciones cambiarias esterilizadas”; adopción de “un esquema de política monetaria basada en metas explícitas de inflación” (Jiménez 2009, 158); menor “dolarización y el costo del crédito mediante el establecimiento de un mercado de capitales interno en moneda local (Jiménez 2009, 158; Marchini 2015, 284); y, significativa acumulación de reservas internacionales (Jiménez 2009, 158; Marchini 2015, 284; Entrevista 1 2020). Hubo muchos cuestionamientos acerca del porqué el BCRP compraba dólares (entrevista 1 2020). La acumulación de reservas internacionales puede entenderse como un mecanismo defensivo de carácter nacional (Agosin 2012, 147). Así, se convirtió en una estrategia de autoaseguramiento muy utilizada (Ocampo y Titelman 2012).

Las reformas tuvieron por objeto reducir la vulnerabilidad del país. Estas reflejan la vinculación entre las esferas económica y política, ya que tuvieron una orientación de mercado con regulación y conducción estatal. Entre ellas, figura modificar la gestión de la deuda en procura de alcanzar

algún grado de sostenibilidad (Jiménez 2008). En el año 2000, la deuda pública correspondía a 45,5% del PIB (BID 2013b, 1).

La indicada sostenibilidad se buscó a través de reformular el perfil de la deuda pública, sustituyendo con deuda interna aquella de carácter externo. Se diseñó una estrategia en 2002. Por este medio, se pretendía reducir el riesgo cambiario, así como evitar las fluctuaciones de la tasa de interés dando lugar a un mercado de capitales en soles, con lo cual, se reduciría la exposición del país a los llamados “choques externos. Para ello, se estableció un “programa de creadores de mercado” que empezó a funcionar en 2003 (Jiménez 2008, 14, 16). Esto también sirvió para disminuir “los niveles de dolarización de la economía” (Jiménez 2008, 15) y la salida de capitales al ofrecer inversiones y financiamiento doméstico (Jiménez 2008; MEF 2003). De este modo, se construyeron capacidades materiales internas, proveyendo un soporte político para dar forma a un mercado de capitales interno, del cual, a su vez, provendría el financiamiento requerido por el Estado.

En 2003, se diseñó un “programa de reperfilamiento de la deuda pública”. Ese año, esta representaba un 47% del PIB. Para 2004 la deuda externa superaba el 80% del total de la deuda pública. Además, buena parte de la deuda externa estaba sujeta a “tasas de interés ajustable”. Cabe anotar que un 35% de la deuda externa correspondía a los multilaterales (Jiménez 2008, 17). El riesgo cambiario se expresa tanto en las fluctuaciones del sol frente al dólar como de este frente a otras monedas en las cuales se había contratado parte de la deuda. Por ejemplo, en el periodo 2001-2003 a consecuencia de tales fluctuaciones la deuda se incrementó en 1986 millones de dólares (Jiménez 2008, 17, 18). El indicado reperfilamiento contemplaba una serie de instrumentos para modificar la estructura de la deuda, por ejemplo, para desconcentrar su servicio en plazos cortos (Jiménez 2008, 18). Así, en 2004 se intercambiaron bonos con vencimiento en octubre de ese año por bonos con vencimiento en 2011. A fines del mismo año se realizó un nuevo intercambio en el cual participaron bancos extranjeros, lo cual refleja la importancia creciente del mercado en soles (Jiménez 2008, 174).

Se procuró reducir la deuda externa además de mejorar su gestión. Se consideraba que “se debería tener únicamente deuda denominada en moneda local, a plazos razonables y a tasa de interés fija” (Jiménez 2008, 126; MEF 2003, Anexo 1). Estas características resumen la orientación de la gestión de la deuda pública en este periodo, misma que se apoyaba sobre un

mercado de capitales interno. Se planteaba que este abriría oportunidades importantes también para actores privados (Jiménez 2008, 125-130).

Los lineamientos para el desarrollo de estos programas figuran en la “Estrategia de colocaciones y de operaciones de manejo de deuda pública” constante en la “resolución ministerial 106-2003-EF/75” del MEF (MEF 2003; Jiménez 2008, 129). Entre 2003 y 2007 el gobierno consiguió colocar en el mercado títulos equivalentes a 8062,9 millones de soles (Jiménez 2008, 135). El desarrollo de este “mercado doméstico de deuda pública” estaba dirigido por la Dirección de Endeudamiento Público del MEF junto con “las entidades integrantes del Programa de Creadores de Mercado”. Esta Dirección se encargaba de emitir los “bonos soberanos”, mientras que las “entidades financieras seleccionadas como creadores de mercado (cm)” compraban y vendían dichos bonos, además de elaborar “documentos sobre el análisis de la deuda pública interna” (Jiménez 2008, 135).

Del documento del MEF antes mencionado se desprende que no se pretendía un alejamiento del mercado, señalándose expresamente “Queremos un crecimiento económico liderado por la inversión privada” (MEF 2003).

Con base en lo anterior, tomó forma una “política de sustitución de deuda externa en moneda extranjera por deuda interna en moneda doméstica”, lo cual se canalizó mediante “operaciones de intercambio de bonos y de prepagos”, consiguiendo “reducir los riesgos de tasa de interés y cambiarios” (Jiménez 2008, 130). Como resultado de la política de gestión de la deuda, paulatinamente se redujo la proporción de la deuda externa frente al correlativo crecimiento de la deuda interna. En la siguiente tabla se muestra los valores de deuda pública, los porcentajes de deuda externa, interna, la proporción en soles y la participación de los multilaterales en los créditos, en los desembolsos y en el servicio de la deuda durante 2005 y 2006.

Tabla 4.1 Deuda Perú 2005-2006

<b>Año</b>	<b>Deuda pública en millones de dólares</b>	<b>Deuda externa en millones de dólares</b>	<b>Deuda externa en relación con deuda pública</b>	<b>Deuda interna en relación con deuda pública</b>	<b>Deuda en soles en relación con deuda pública</b>
2005	28.133,00	22.279,00	79,2%	20,8%	16,30%
2006	28.483,00	21.972,00	77,1%	29,9%	19,10%
<b>Año</b>	<b>Deuda multilaterales como porcentaje de deuda externa</b>	<b>Total desembolsos en millones de dólares</b>	<b>Desembolsos de multilaterales como porcentaje del total</b>	<b>Porcentaje de nuevos créditos concertados con multilaterales</b>	<b>Pagos a multilaterales como porcentaje del servicio total de la deuda</b>
2005	35,8%	2.624	30%	55%	19,5%
2006	35,7%	609	79,50%	81,7%	42,70%

*Fuente:* Informes deuda pública MEF Perú.

En 2005 el monto de deuda pública se redujo respecto a 2004, pero creció ligeramente en 2006 (MEF 2007, 3). Ese año la mayor parte de los desembolsos recibidos procedían del mercado (MEF 2006, 7), mientras que al año siguiente provino de los multilaterales (MEF 2007, 7).

Según Marchini (2015, 283, el gobierno de Toledo procuró gestionar las llamadas “fallas de mercado”. Sus políticas también alcanzaron a otros sectores. Entre ellos, resalta una relativa atención a la “demanda interna”, pero vinculada con los programas de asistencia social focalizada, mayor oferta de crédito y fomento a “exportaciones no tradicionales” (Marchini 2015, 283). Para esta autora, el crecimiento en este periodo se apoyó sobre una construcción interna compuesta por consumo, construcción y exportación de bienes no tradicionales (Marchini 2015, 284). Tales afirmaciones son discutibles debido a la preminencia del mercado externo y de los cuestionamientos sobre la incidencia del crecimiento sobre la esfera social.

En 2004, inició una nueva etapa de crecimiento y estabilidad económica, la cual se caracterizó por los altos precios de los productos exportados y por la inversión privada (Cuba 2008, 21, 22). Por ello, el BID señalaba que la situación de las exportaciones no se modificó durante los primeros años del siglo XXI, pero el incremento en sus precios favoreció el crecimiento económico (BID 2007b, 1).

No existía acuerdo respecto a la incidencia de las condiciones macroeconómicas favorables sobre la calidad de vida (Cuba 2008, 24, 25; Chacaltana 2006, 3; León 2008, 260, 261). Se publicaron

estudios que mostraban que el crecimiento había incidido directamente sobre la reducción de la pobreza, mientras otros discutían tales resultados (Chacaltana 2006, 3). Por ejemplo, León resalta análisis que presentaban algún grado de reducción de la pobreza afirmando que se trataba de un crecimiento “pro pobre” y que podía esperarse mejores resultados futuros (2008, 261).

Yamada y Castro (2010, 28) sostienen que entre 2004 y 2009 se logró un 14% de reducción de la pobreza. Afirman, además, que el desempleo y subempleo se redujeron en el periodo 2003-2008, pero las cifras que citan provienen de la “encuesta permanente de empleo”, la cual consideraba únicamente la zona de Lima metropolitana (Yamada y Castro 2010, 4). Generalizar estos datos a nivel del país implicaría asumir que la situación es uniforme, lo cual no tendría sustento. En contraposición, algunos autores señalan que la reducción de la pobreza fue marginal (Chacaltana 2006, 3; Straface y Basco 2006). En 2007 la cifra oficial de pobreza fue 39%, alrededor de 5% inferior a la de 2006 (León 2008, 260). Por otra parte, la desigualdad se incrementó. Así, se describe el “desarrollo económico peruano” como caracterizado por una “fuerte concentración y centralización económica en la ciudad capital de Lima y una creciente desigualdad de ingresos entre las zonas más ricas y las más pobres del país” (Straface y Basco 2006). El argumento de una creciente desigualdad se refuerza cuando se considera que “en el período 2000-2008, los salarios reales cayeron 10 %; mientras el PBI per cápita aumentó en 42.7 %” (Jiménez 2016, 379).

El modelo extractivo o primario-exportador resultó favorecido por el auge de las materias primas, en cuyo contexto el Perú experimentó un crecimiento económico significativo que se extendió desde el 2000 hasta parte del 2008 (Dancourt y Mendoza 2009, 62; Jiménez 2009, 157). En 2006 Alan García volvió a la presidencia de la República. Según Wiener (2012), en su triunfo los medios de comunicación de mayor presencia jugaron un importante papel, pues el objetivo era detener a Ollanta Humala.

#### **4.2. Perú 2007-2016**

De acuerdo con Jiménez, las políticas llevadas adelante por el gobierno de Toledo constituyeron la base del crecimiento económico experimentado durante la primera parte del gobierno de García (2009, 158). Pero, este último profundizó el modelo neoliberal revirtiendo los pequeños avances del periodo anterior con acciones como las siguientes: firma de tratados de libre comercio y reducción arancelaria en general (Jiménez 2009, 159-161, 168). “El arancel promedio

efectivo se redujo en cerca de 65% respecto de su valor registrado en el año 2006” (Jiménez 2009, 161). El énfasis estuvo en el vínculo con el sector externo y se desatendió al mercado interno, tanto respecto de la producción, como del trabajo (Jiménez 2009, 160, 169, 177). Así, García se apartó por completo del tipo de políticas aplicadas durante su primer gobierno (Contreras 2019). Esta orientación se revela en la afirmación del BCRP respecto a que “[...] el resultado favorable de la balanza comercial refleja la estrategia de desarrollo que busca vincular al Perú con los mercados internacionales vía la negociación de tratados de libre comercio y la reducción de costos administrativos para el exportador” (BCRP 2008, 45).

Según el BCRP el crecimiento de 2007 se asentó sobre la demanda interna, siendo relevantes el incremento del empleo y el sector de la construcción. Ese año el crecimiento económico alcanzó 9% (BCRP 2008, 13) y el senado estadounidense ratificó el tratado comercial con el Perú (BCRP 2008, 45).

Jiménez define el periodo de García en los siguientes términos: “inversión extranjera sin condiciones para explotar recursos con alta renta natural”; “exportaciones competitivas con bajos salarios y un Estado que vende, concesiona y alquila ‘cerros y tierras del país para ponerlos en valor con compradores o inversionistas extranjeros’”; y, “que excluye a las comunidades campesinas y poblaciones nativas de la sierra y de la selva del país” (Jiménez 2009, 169). En contraposición, para algunos autores el desempeño económico del Perú caracterizado por importantes cifras de crecimiento económico (6,3% promedio entre 2002 y 2012) y baja inflación justifican referirse a un “milagro peruano” (Mendoza 2013, 36, 56). Esta clase de perspectivas derivó en la afirmación de que la economía peruana se encontraba entre las más exitosas de la región, por tanto, menos vulnerable (Jiménez 2009, 157). No obstante, se afirma que durante el gobierno de Alan García el Perú profundizó su dependencia respecto del contexto internacional y, en consecuencia, también creció su vulnerabilidad externa, a lo cual se suma una débil construcción de demanda interna, sin atender que su consolidación ofrecería soporte al crecimiento (Jiménez 2009, 157, 158). Ejemplo del poco esfuerzo dedicado al consumo interno lo constituye el “[...] estancamiento de los ingresos reales de obreros y empleados” (Jiménez 2009, 158).

Una característica importante de este periodo de análisis es el acceso al mercado de capitales en mejores condiciones. Perú consiguió construir una imagen de “economía sólida”, confiable,



amigable con la inversión extranjera. Parte de dicha construcción se logró a través de la calificación grado de inversión. Dominion Bond Rating Service (DBRS) otorgó esta calificación en 2007 (MEF 2008, 32). Fitch y S&P lo hicieron en 2008 (MEF 2009, 1, 32) y Moody's en 2009 (MEF 2010, 1). Posteriormente, estas agencias continuaron elevando la calificación del país como se muestra en las siguientes tablas.

Tabla 4.2 Dominion Bond Rating Service (DBRS)

<b>Año</b>	<b>Calificación bonos de largo plazo en Moneda extranjera</b>	<b>Calificación bonos de largo plazo en moneda nacional</b>	<b>Perspectiva</b>
2007	BBB (L)	BBB (L)	
2013	BBBB	BBB	Positiva
2014	BBB (h)	BBB (h)	Estable

*Fuente:* Informes deuda pública MEF Perú.

Tabla 4.3 Standard and Poor's (S&P)

<b>Año</b>	<b>Calificación moneda extranjera</b>	<b>Calificación moneda nacional</b>	<b>Perspectiva</b>
2008	BBBB-	BBB	
2011	BBBB	BBB+	Estable
2013	BBB+	A-	Estable
2016	BBB+	A-	Estable

*Fuente:* Informes deuda pública MEF Perú.

Tabla 4.4 Moody's

<b>Año</b>	<b>Calificación moneda extranjera</b>	<b>Calificación moneda nacional</b>	<b>Perspectiva</b>
2009	BAA3	BAA3	Estable
2011			Positiva
2012	BAA2	BAA2	Positiva
2014	A3	A3	Estable
2016	A3	A3	Estable

*Fuente:* Informes deuda pública MEF Perú.

Tabla 4.5 Fitch

<b>Año</b>	<b>Calificación moneda extranjera</b>	<b>Calificación moneda nacional</b>	<b>Perspectiva</b>
2008	BBB-	BB	
2011	BBB	BBBB+	Estable
2013	BBB+	A-	Estable
2016	BBB+	A-	Estable

*Fuente:* Informes deuda pública MEF Perú.

Tabla 4.6 NICE Investor Services

<b>Año</b>	<b>Calificación moneda extranjera</b>	<b>Calificación moneda nacional</b>
2012	BBB	BBB+
2014	BBB+	A-

*Fuente:* Informes deuda pública MEF Perú.

El MEF atribuye a la firma de un TLC con Corea que la agencia coreana NICE en 2012 haya asignado “las calificaciones BBB+ y BBB a las deudas públicas en moneda nacional y en moneda extranjera” (MEF 2013, 3). Cabe anotar que S&P, Fitch y Moody’s asignaron calificaciones bajo contrato con el país, mientras que con DBRS y NICE no se suscribió alguna clase de instrumento (MEF 2013, 3). Entre 2013 y 2016 S&P y Fitch elevaron sus calificaciones para bonos emitidos en moneda extranjera de BBB a BBB+ y en moneda nacional de BBB+ a A- (MEF 2013, 3) sin modificarlas hasta 2016 (MEF 2015, 4, 51; MEF 2016, 4, 64; MEF 2017, 5). Mientras que Moody’s en 2014 elevó la calificación de BAA2 a A3 para los dos tipos de monedas (MEF 2015, 4, 51), ratificando estas calificaciones los dos años siguientes (MEF 2016, 4, 64). “[...] al haber alcanzado la nota de “A-” en la calificación de los bonos soberanos emitidos en moneda local por la mayoría de las agencias calificadoras de riesgo”, el Perú alcanzó la categoría de “alto grado de inversión” (MEF 2015, 4).

El MEF destaca que las agencias calificadoras consideraban que la economía peruana mostraba los siguientes aspectos positivos: “estabilidad macroeconómica y financiera”; “Prudente gestión fiscal”; “Saludable balance que fortalece al país frente a choques externos”; “Construcción de importantes ahorros fiscales y altas reservas internacionales”; “Reducción del saldo y la

dolarización de la deuda pública”; “Credibilidad en la política monetaria”; y, “Consolidación de un régimen de metas de inflación” (MEF 2016, 64).

Entre 2007 y 2016 se realizaron operaciones de “administración de deuda” para reducir su peso. Se logró una importante reducción, aunque se aprecian fluctuaciones debidas a factores externos. Asimismo, tuvo lugar una presencia creciente de la deuda interna como se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 4.7. Deuda pública Perú

<b>DEUDA PÚBLICA PERÚ</b>				
<b>AÑO</b>	<b>Monto de deuda pública (millones)</b>	<b>Deuda pública en relación con el PIB</b>	<b>Deuda externa en relación con deuda pública</b>	<b>Deuda interna en relación con deuda pública</b>
2005	\$28 133,00	37,80%	79,20%	20,80%
2006	\$28 483,00	32,70%	77,10%	22,90%
2007	\$29 371,00	29,20%	68,40%	31,60%
2008	\$29 014,00	24,10%	66,30%	33,70%
2009	\$31 736,00	27,20%	64,90%	35,10%
2010	\$33 766,10	23,90%	58,90%	41,10%
2011	S/94 383,70	21,20%	57,70%	42,30%
2012	S/94 609,00	19,80%	55,00%	45,00%
2013	S/98 760,60	18,10%	53,20%	47,80%
2014	S/113 636,80	19,70%	52,00%	48,00%
2015	S/142 146,90	23,20%	56,70%	43,30%
2016	S/156 272,40	23,70%	51,13%	48,87%

*Fuente:* Datos que constan en informes de deuda pública MEF Perú 2005-2017.

Para fines de 2007 se advierte un incremento relativo de la deuda interna (MEF 2008, 2). Mientras que el monto total de deuda pública superó al del año previo debido a la apreciación de la moneda local y la concertación de nuevo endeudamiento (MEF 2008, 2). La siguiente tabla muestra la participación de los multilaterales en la deuda externa y del BID en particular.

Tabla 4.8 Deuda Perú Multilaterales

<b>Año</b>	<b>Porcentaje multilaterales en deuda externa</b>	<b>Deuda BID*</b>	<b>Porcentaje BID dentro de multilaterales</b>	<b>Porcentaje multilaterales dentro de nuevo endeudamiento</b>	<b>Desembolsos externos</b>	<b>Porcentaje desembolsos multilaterales</b>	<b>Porcentaje multilaterales del servicio total de la deuda</b>
2007	39,1%	3.869,00	49,3%	88,7%	3.213,00	21,8%	21,1%

2008	41,2%	3.994,80	50,4%	89,5%	1.166,30	59,7%	36,6%
2009	40,3%	4.072,90	49,0%	71,8%	3.195,60	32,6%	33,2%
2010	39,2%	3.314,50	42,4%	79,4%	3.858,00	34,8%	45,4%
2011	39,2%	3.277,49	41,4%	100,0%	989,80	66,8%	41,7%
2012	37,4%	3.221,40	42,2%	30,9%	949,40	38,3%	38,3%
2013	30,6%	2.010,87	35,1%	78,0%	377,40	83,1%	37,7%
2014	28,6%	2.098,33	37,3%	88,39%	957,97	38,1%	22,7%
2015	27,1%	2.076,95	32,1%	85,32%	4.390,00	28,0%	29,2%
2016	28,3%	2.456,00	37,0%	0,00%	2.021,00	40,7%	29,2%

\*A partir del año 2011 los informes presentan cifras en soles por lo que en la presente tabla se transformaron las cifras a dólares a partir del tipo de cambio establecido dentro de los mismos documentos

Dentro de los multilaterales, el monto más alto se adeudaba al BID (MEF 2008, 4). La mayor parte del nuevo endeudamiento continuó adquiriéndose con los multilaterales En 2007. Por otro lado, la mayor parte de los desembolsos procedían del mercado de capitales que se emplearon para la llamada administración de deuda, mientras que la menor porción provino de los multilaterales y el Club de París y se destinó a “proyectos y operaciones de apoyo a la balanza de pagos previstos en el MMM [Marco Macroeconómico Multianual]” (MEF 2008, 7).

Un componente importante de la política adoptada es la construcción del mercado de deuda interna (Mendoza 2013, 79), así como las operaciones de “administración de deuda”, entre las cuales puede mencionarse intercambio de bonos y prepagos de deuda. Estas tenían por objeto “[...] mejorar el perfil de la deuda y reducir el riesgo cambiario” (BCRP 2008, 11).

En Perú se establecía una “ley de endeudamiento del sector público” para cada año fiscal. Por ejemplo, Ley N° 29143, “Ley de Endeudamiento del Sector Público para el Año Fiscal 2008” (MEF 2009, 7), “Ley N° 29627, Ley de Endeudamiento del Sector Público para el Año Fiscal 2011” (MEF 2012, 5), “Ley N° 29814, Ley de Endeudamiento del Sector Público para el Año Fiscal 2012” (MEF 2013, 7), “Ley N° 30374, Ley de Endeudamiento del Sector Público para el Año Fiscal 2016” (MEF 2017, 28). Estas leyes establecían el monto máximo de endeudamiento, su destino y el de las garantías que el gobierno podía otorgar o contratar con objeto de “[...] respaldar las obligaciones derivadas de los procesos de promoción de la inversión privada y concesiones” (MEF 2009, 7; MEF 2012, 5, 6, 24; MEF 2013, 7, 8, 23; MEF 2017, 28). Lo relativo al sector privado contemplado en estas leyes sustenta el argumento de que el Estado ha asumido una deuda de manera encubierta por medio de garantías al sector privado en el marco de las asociaciones público-privadas (APP) impulsadas por el BID (Alarco 2020).

La crisis financiera internacional incidió sobre el Perú. La desaceleración económica tuvo lugar en el cuarto trimestre del año 2008 (Dancourt y Mendoza 2009, 70). Sin embargo, el crecimiento promedio de ese año fue de 9,8% (Yamada y Castro 2010, 3, 7). Las afectaciones provinieron de la caída de los precios de las materias primas entre 2008 y 2009, a lo cual se sumó la salida de capitales y la respuesta gubernamental que consistió en reducir el gasto público para controlar la inflación (Dancourt y Mendoza 2009, 61-63, 78; Dancourt y Mendoza 2008, 2).

Por otra parte, se instrumentó una respuesta a través del BCRP. De acuerdo con Dancourt y Mendoza, los dos instrumentos de política monetaria disponibles consistían en la “venta de dólares esterilizada” que permite contener el alza del tipo de cambio, y la tasa de interés que se utiliza “[...] para combatir el impulso recesivo” (2009, 82). A partir de mediados de 2008 El BCRP vendió dólares de manera agresiva, lo cual fue posible debido a que durante la época de auge había acumulado niveles importantes de reservas internacionales (Dancourt y Mendoza 2009, 64; Dancourt y Mendoza 2008, 3, 4, 7; Castillo y Barco 2009, 105). La política del BCRP se basa en “compras de divisas durante épocas de expansión e ingreso de capitales y ventas durante episodios de salidas, además de los altos encajes de los depósitos y adeudados en moneda extranjera” (Castillo y Barco 2009, 107). Esto podría entenderse como una intervención estatal en la economía, lo cual es contrario al discurso neoliberal. En este sentido, Contreras (2019) subraya que el argumento es que “nunca van a impedir que haya una devaluación si es que es una tendencia natural de la economía, pero van a tratar de suavizarla”, es decir que “si es una tendencia de largo plazo, no se van a oponer”. Califica esto como “el credo del economista liberal del banco central” (Contreras 2019).

Asimismo, el BCRP mantuvo “[...] prácticamente constante la tasa de interés de corto plazo en moneda nacional” (Dancourt y Mendoza 2009, 64; Dancourt y Mendoza 2008, 3). Por ello, Dancourt y Mendoza sostienen que “el primer instrumento fue usado oportunamente” mientras el segundo de manera tardía (Dancourt y Mendoza 2009, 82).

El BCRP adoptó medidas en 2008 para proveer liquidez a la economía (Castillo y Barco 2009, 104; Yamada y Castro 2010, 14; Dancourt y Mendoza 2008, 7). Entre estas, figura lo siguiente: “reducción en las tasas de encaje” (Yamada y Castro 2010, 14; Castillo y Barco 2009, 104; Marchini 2015, 294); “ofrecimiento de préstamos en moneda extranjera a mediano plazo”; y, “compra de certificados del Banco Central (bonos)” (Yamada y Castro 2010, 14). A través de

tales medidas, en 2008 el BCRP habría liberado en la economía 35 000 millones de soles equivalentes a 9,3% del PIB de ese año (Marchini 2015, 295).

Dancourt y Mendoza subrayan que la respuesta ante esta recesión difirió de las anteriores debido a que por primera vez se implementaron “políticas monetarias y fiscales expansivas, aunque con rezagos y errores” (2009, 78). Estos autores explican que la primera medida errónea fue adoptada antes del inicio de la crisis y contribuyó a profundizar la vulnerabilidad externa del país. Se trató del fomento de “[...] un boom de crédito en moneda extranjera basado en el endeudamiento externo de corto plazo de los bancos locales” (Dancourt y Mendoza 2009, 84).

Durante 2008 el gobierno aplicó una “política fiscal contractiva” que implicó reducción del gasto público (Dancourt y Mendoza 2008, 7, 8; Francke y Cruzado 2009, 99). Esta fue llevada adelante por el Ministerio de Economía y Finanzas, a cargo de un exfuncionario del FMI, e implicó lo siguiente: paralización de las “[...] transferencias a los gobiernos subnacionales”; restricción de “las autorizaciones de gasto”; y, restricción presupuestaria en 2009 para municipios, gobiernos regionales y “programas sociales gestionados por el gobierno central” (Francke y Cruzado 2009, 99), además del incremento del precio de los combustibles (Dancourt y Mendoza 2008, 7).

De acuerdo con Francke y Cruzado, en el momento de inicio de la crisis persistían “[...] altos niveles de pobreza, acceso limitado a salud y a servicios básicos, así como un alto porcentaje de economía informal” (Francke y Cruzado 2009, 99). A pesar de ello, el gasto social, que se había incrementado en el periodo 2005-2007, se redujo antes de la crisis (Francke y Cruzado 2009, 99, 100). El BID coincidía con el diagnóstico de la situación, no se refería a la reducción del gasto social, pero señalaba que este requería focalización (BID 2013b, 4).

El BID sostiene que la “pobreza extrema monetaria” en 2001 alcanzaba un 24,4%, para 2005 un 17,4% y en 2010 se había reducido hasta 9,8%, en tanto que la “pobreza monetaria” en 2001 habría correspondido a 54,8%, 48,7% en 2005 y en 2010 31,3%, mientras que la “población con al menos una Necesidad Básica Insatisfecha” en 2004 habría representado el 37%, alcanzando en 2009 el 22% (BID 2013b, 1).

Posteriormente, el gobierno anunció un “programa anticrisis” para enfrentar la desaceleración económica, el cual no contemplaba incrementos en el gasto público (Dancourt y Mendoza 2009, 84). Aún más, Dancourt y Mendoza afirman que este constituyó “un instrumento puro de

propaganda destinado a infundir el optimismo entre los empresarios” (Dancourt y Mendoza 2009, 84; Dancourt y Mendoza 2008, 8).

En 2009, tras el remplazo del ministro de economía y finanzas, el gobierno comenzó a implementar un “programa anticrisis” (Dancourt y Mendoza 2009, 84; Dancourt y Mendoza 2008, 8; Francke y Cruzado 2009, 102). Este fue denominado “Plan de Estímulo Económico” y fue integrando componentes adicionales durante varios meses. En principio contempló 4500 millones de soles para ampliarse hasta 13 154 millones (Francke y Cruzado 2009, 102; Marchini 2015, 297). Este se componía de lo siguiente: “incentivos a la actividad económica (16%)”; “desarrollo de infraestructura (69%)”; y, “protección social (10%)” (Yamada y Castro 2010, 12). Los recursos habrían provenido del “Fondo de Estabilización Fiscal” (Yamada y Castro 2010, 12). Este Plan fue conducido por el MEF y el énfasis puesto en la obra pública habría obedecido a la intención de sostener al sector de la construcción a través de la misma (Dancourt y Mendoza 2009, 84; Marchini 2015, 297). Respecto a las áreas sociales, según Francke y Cruzado las medidas fueron insuficientes (2009, 117). No obstante, entre 2004 y 2013 Perú alcanzó una mejoría en el Índice de Desarrollo Humano de 8,4% ubicándose en el puesto 84 (de 188), siendo calificado como país de “desarrollo humano alto” (Domínguez y Caria 2016, 102).

En el contexto del nuevo programa, el BCRP redujo la tasa de interés de referencia (6 a 1,25% anual) (Dancourt y Mendoza 2009, 84). El incremento del gasto y la disminución de los precios de las materias primas que incidieron sobre la tributación generaron déficit fiscal en 2009 (Dancourt y Mendoza 2009, 84; Mendoza 2013, 76, 77; BID 2013b, 2). El programa gubernamental no contempló algún incremento salarial, reducción de impuestos o restricciones sobre las importaciones, medidas que habrían apuntalado el consumo interno (Dancourt y Mendoza 2009, 85).

Para fines de 2008 la deuda pública se había reducido ligeramente y continuaban modificándose los porcentajes de deuda interna y externa con un crecimiento de la primera (MEF 2009, 2). El nuevo endeudamiento se adquiriría principalmente con entidades multilaterales (MEF 2009, 6). El Perú permaneció cercano al Banco Mundial. Así, en 2008 contrató con esta entidad “dos financiamientos contingentes” por un monto de 300 y 330 millones de dólares (MEF 2009, 7).

Como se había señalado previamente, el monto de desembolsos da cuenta de los recursos que efectivamente el país receipta. En 2008 la mayor parte provino de los multilaterales. Estos

recursos “[...] se destinaron a cubrir el financiamiento de proyectos y operaciones de apoyo a la balanza de pagos previstos en el Marco Macroeconómico Multianual (MMM)” (MEF 2009, 8).

Para fines de 2009 la deuda pública se había incrementado en términos absolutos, no obstante, la deuda externa continuó reduciéndose frente al crecimiento relativo de la deuda interna (MEF 2010, 2). El mayor porcentaje de los nuevos créditos se contrató con los multilaterales (MEF 2010, 8). Según el MEF el incremento obedeció a lo siguiente: “crecimiento de la deuda interna contraída a través de la emisión de bonos en moneda local para financiar los requerimientos financieros previstos en el MMM y los proyectos de infraestructura en las regiones como parte del Programa de Estímulo Económico”; “efecto cambiario derivado principalmente de la apreciación de los nuevos soles y que tiene un impacto en su registro estadístico, en términos de dólares americanos equivalentes”; y, “captación de recursos en calidad de prefinanciamiento para el año 2010” (MEF 2010, 2). Esto último corresponde a deuda externa (MEF 2010, 34).

A pesar de las afectaciones internas a consecuencia de la crisis internacional, la recesión duró únicamente parte de 2009 (Marchini 2015, 279, 298; Yamada y Castro 2010). Para fines de este año ya se había recuperado el crecimiento y cerró con un 0,9% (Yamada y Castro 2010, 3, 7), registrando altas cifras de crecimiento nuevamente en 2010 y 2011 (8,8 y 7%) (Marchini 2015, 279). En 2010 se redujo el déficit fiscal y en 2011 y 2012 volvió a registrarse superávit (Mendoza 2013, 77).

Para 2010 la deuda pública registró un nuevo incremento. La deuda externa continuó reduciéndose en relación con la deuda interna (MEF 2011). El mayor porcentaje de nuevos créditos se contrató con los multilaterales (MEF 2011). Asimismo, se recibieron importantes flujos de capitales, lo cual significó acceso a financiamiento en condiciones convenientes y permitió continuar con la “administración de deuda pública”, de modo que esta volvió a reducirse en relación con el PIB. Tal reducción, al igual que en años anteriores, también resultó del crecimiento económico (MEF 2011).

Una vez superados los efectos de la crisis se continuó con la acumulación de reservas internacionales (Mendoza 2013, 80) y se suspendió el estímulo económico (Marchini 2015, 299). En 2015 se registró una reducción de las reservas internacionales (BID 2016b, 3). Respecto a este tipo de reservas, para algunos, su acumulación al máximo posible es la mejor medida (Entrevista



7 2020; entrevista 1 2020),<sup>23</sup> mientras que Alarco afirma que las reservas deben alcanzar un nivel óptimo en lugar de acumularse ilimitadamente porque se constituye en un medio de extracción de riqueza de la economía (Alarco 2020). Asimismo, según Páez, la acumulación de reservas con carácter defensivo es consecuencia tanto de la “desregulación financiera” como del “monopolio del dólar estadounidense de la liquidez internacional”, situación que “ayuda a sostener los desbalances globales”, de este modo, se nutre “el mismo monopolio del dólar” mientras se sacrifica “recursos de inversión productiva, creación de trabajo, y creación de riqueza y bienestar” (Páez 2010, 17).

Yamada y Castro sostienen que el buen desempeño económico frente a la crisis resultó de “dos décadas de políticas macroeconómicas prudentes que permitieron la aplicación inédita (aunque inicialmente lenta) de políticas fiscales y monetarias anticíclicas”, añadiendo que “los indicadores sociales y laborales no mostraron retrocesos significativos durante los últimos dos años” (Yamada y Castro 2010, 28). Aparentemente se trata de una perspectiva similar a la del BID y de CAF que atribuyeron las mejores condiciones a las reformas neoliberales. Sin embargo, tales reformas no proveyeron las herramientas para enfrentar de manera más conveniente la crisis de fines del siglo XX (Revisar Dancourt y Mendoza 2009). De otro lado, la mejor situación de la moneda y del endeudamiento obedeció a la gestión activa como la “administración de deuda” y la intervención del BCRP.

En 2008 comenzó el trabajo para formular el “Plan estratégico de desarrollo nacional”. Este fue aprobado en 2011 bajo la denominación “El Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021”. Se define como “un plan de largo plazo que contiene las políticas nacionales de desarrollo que deberá seguir el Perú en los próximos diez años” (CEPLAN 2011, 5; CEPLAN 2018, 7). Los criterios que lo rigen son los siguientes: Declaración Universal de los Derechos Humanos; “desarrollo concebido como libertad”; y, “Políticas de Estado del Acuerdo Nacional” (CEPLAN 2018, 7). La indicada concepción de desarrollo tiene relación con el concepto de “desarrollo humano” y, además, es entendido como “libertad política, derechos civiles, oportunidades económicas y sociales, protección a la persona y transparencia en la gestión pública” (Haya de la Torre 2011, 1). El Plan contempla “seis ejes estratégicos”: “derechos fundamentales y dignidad de las

---

<sup>23</sup> Entrevista anónima 7. Medios virtuales 3 de febrero de 2020.

personas”; “oportunidades y acceso a los servicios”; “Estado y gobernabilidad”; “economía, competitividad y empleo”; “desarrollo regional e infraestructura”; y, “recursos naturales y ambiente” (CEPLAN 2011, 6). Llama la atención que en este plan se alude a la transformación de la economía primario-exportadora a una de conocimiento (CEPLAN 2011, 12). A pesar de ello, no se identifica un horizonte de país y, por tanto, tampoco una visión de desarrollo (Oscátegui 2020). Según Alarco, el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) no ejerce un papel representativo, de modo que no existe una planificación de país (2020). Esto explicaría la poca importancia práctica de este plan. Se advierte una aplicación del modelo neoliberal tanto en la base ideacional como en las capacidades materiales. Estas últimas vinculadas con el mercado. Resalta la búsqueda de autonomía expresada en la menor dependencia de la deuda externa.

Alan García fue sucedido por Ollanta Humala, quien en primer término ofreció una alternativa al neoliberalismo, pero dejó de lado esta propuesta a cambio del apoyo de Vargas Llosa y continuó con el modelo neoliberal (Contreras 2019). Por ello, Adrianzén argumenta que la carencia de una alternativa viable contribuye a sostener el modelo vigente. Humala proyectó una imagen de liderazgo de izquierda que luego se diluyó dejando un vacío. Así, tanto los electores de Toledo como los de Humala no alcanzaron la representación ofertada (Adrianzén 2014, 109). Según Jiménez (2016), desde entonces se acentuó el rechazo social al modelo. Esto se refleja en que una parte significativa de la sociedad estaría de acuerdo con un cambio hacia un modelo de mayor presencia estatal. Pero, esta posibilidad no se ofrece desde la clase política, es decir, que la permanencia del modelo no es expresión de la decisión social en estricto sentido (Adrianzén 2014, 110). Por consiguiente, no existiría el “consenso neoliberal” del que se hablaba previamente.

Las expectativas levantadas por la candidatura de Humala también incidieron sobre el BID. El documento de evaluación de la Estrategia País 2007-2011 menciona que se atravesó un periodo de incertidumbre mientras se definía la orientación del nuevo gobierno (BID 2013b, 2), lo cual recuerda la percepción de incertidumbre del BID durante los primeros años de Rafael Correa en Ecuador. Respecto al Perú, el BID defendía los buenos resultados del modelo seguido, argumentando que estos daban cuenta de una baja probabilidad de modificaciones. Entre ellos aparecen los siguientes: “grado de inversión”; “Tratados de Libre Comercio (TLC)”; y, “equilibrios macro sostenibles con importantes ingresos de capital” (BID 2013b, 2). Todo lo cual,

según el BID, implica un “nivel de desarrollo alcanzado” (BID 2013b, 2). Además, sostenía que la “administración en los últimos años fue relativamente independiente de los cambios en el sistema político” (BID 2013b, 2). Esto último da cuenta de la intención de proyectar una imagen despolitizada, un manejo administrativo técnico desvinculado de la orientación política del gobierno. Esto carece de fundamento concreto, puesto que no se encuentra evidencia de cambios en la línea política a pesar de la distinta procedencia de los encargados del gobierno. En tal sentido, se orienta la afirmación de que se ha conformado una estructura con base en la “construcción de la élite económica” que ejerce el poder político a través de la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP) independientemente del gobierno en funciones. Esto ha ocasionado incluso que se ponga en duda la realidad del régimen democrático (Tursi 2016). En el contexto de las elecciones de 2016 el periodista César Hildebrandt afirmaba que las elecciones se habían convertido en “una farsa” en razón de que “en el Perú no importa si ganas, no importa si pierdes. Quien gana al final es la CONFIEP. Ganó Humala y ganó la CONFIEP. Ganó García y ganó la CONFIEP, ganó Toledo y ganó la CONFIEP. [...]” (Citado en Tursi 2016, 146). Por otro lado, la administración pública permaneció a cargo de funcionarios considerados “tecnócratas”. En la práctica, esto significó el apego a los parámetros neoliberales revestidos con imágenes técnicas (Wiener 2012). En consecuencia, no cabe referirse a una actuación administrativa independiente de la esfera política.

Durante este gobierno hubo mayor énfasis en los “programas de alivio de la pobreza”, en un sentido de focalización, consiguiendo reducir la pobreza de manera significativa (Contreras 2019). Durante sus primeros meses intentó incorporar alguna modificación al modelo. Por ejemplo, Germán Alarco presidía el CEPLAN y mostró interés en la propuesta de “nueva arquitectura financiera regional”. Pero, pronto el gobierno dejó de lado cualquier sentido progresista. Este giro ya se advertía antes del inicio del ejercicio del mandato, pero por algún tiempo formaron parte de la administración personas con otras perspectivas, quienes luego fueron desplazadas (Alarco 2020). Por ello, Jiménez afirma que Humala se decantó por un “piloto automático” para la conducción económica, lo cual definía en términos de “la continuidad del modelo económico”, abandonando el plan de cambio de modelo ofertado (Jiménez 2016, 386).

En 2011 hubo menores avances en la gestión de la deuda pública, lo cual se atribuye al periodo de adaptación de las nuevas autoridades y de la Dirección de Endeudamiento y Tesoro Público

que se originó en la fusión de dos direcciones (MEF 2012, 1, 15). No obstante, la deuda pública se redujo en relación con el PIB (MEF 2012, 31). A partir de 2012 (información correspondiente a 2011), los informes de deuda pública del MEF consignan parte de la información en soles. Más allá de la moneda de registro, es importante que parte del servicio de la deuda (10%) se realizaba en soles (MEF 2012, 5).

Para fines de 2011 la deuda pública se redujo en un 0,5%. La deuda externa continuó perdiendo espacio frente a la interna (MEF 2012, 2). La totalidad de nuevos créditos se contrataron con las entidades multilaterales (MEF 2012, 6). Además, de estas entidades provino el mayor porcentaje de desembolsos recibidos ese año (MEF 2012, 6). Cabe anotar que el MMM también establecía límites a los desembolsos a recibirse anualmente (MEF 2012; MEF 2013).

En 2012, la deuda pública registró un ligero incremento en términos absolutos, pero se redujo en relación con el PIB y se mantuvo la tendencia creciente de la deuda interna en relación con la externa (MEF 2013, 33). Ese año se contrataron nuevos créditos con los multilaterales por la suma de 429,9 millones de dólares (MEF 2013, 8). A este respecto, Jiménez señala que ese año se alcanzó superávit fiscal, por lo cual no se explicaría la necesidad de contratar endeudamiento y menos aún con multilaterales (Jiménez 2016, 312, 313).

A partir de 2012 el “Programa Anual de Endeudamiento y Administración de Deuda”, se denomina “Estrategia de Gestión de la Deuda y la Tesorería”. En este marco, se establecieron “lineamientos de política financiera” a implementarse entre 2013 y 2016. Estos son los siguientes: “Profundizar el mercado de valores aumentando la deuda pública en nuevos soles”; “Mantener colchones de liquidez para enfrentar situaciones de inestabilidad”; “Rentabilizar los fondos públicos y reducir el costo de su liquidez”; “Mantener una sana estructura de financiamiento en la deuda indirecta”; “Reducir la prociclicidad de la deuda externa como fuente de vulnerabilidad”; y “Asegurar la sostenibilidad de la deuda pública neta” (MEF 2013, 36). Esto da cuenta de una sujeción a la línea de gestión de deuda establecida a principios del siglo XXI.

La base primario-exportadora del modelo se expresa en la preminencia de la comercialización de minerales. En 2012 estos representaban el 57% de las exportaciones, con predominio del cobre (Mendoza 2013, 57). Cabe anotar que “en 2007 el Perú se convirtió en el segundo productor de cobre a nivel mundial” (BCRP 2008, 23). Para 2016, el 85% de las exportaciones se componía de “alimentos y materias primas” (Alarco, Castillo y Leiva 2019, 32). En términos porcentuales, la

participación de la minería en la economía peruana no era muy alta, sin embargo, se la considera dependiente de ese sector a pesar de señalarse que esta dependencia se redujo debido a una mayor recaudación tributaria proveniente de otras áreas (BID 2016b, 2). Durante el auge de las materias primas la participación del sector extractivo (minerales y petróleo) se amplió. En 2001 representaba 6,3% del PIB, en 2011 alcanzó un 14,6% y en 2015 descendió hasta 8% (BID 2016b, 2). Para 2016, Perú figuraba como uno de los “principales productores mundiales de cobre, plomo, plata, estaño y zinc” y las exportaciones mineras superaban el 50% de las exportaciones (BID 2016b, 2).

En 2013 la caída de los precios de las materias primas incidió sobre la economía peruana (Marchini 2015, 302, 303). Esto provocó una desaceleración, por lo que el crecimiento anual fue de 5,2% (MEF 2014, 3, 33). Alarco sostiene que la sobreoferta de cobre por parte del Perú incidió en la baja del precio. Además, se pasó de exportar minerales refinados a concentrados, es decir, se retrocedió en el proceso industrial (Alarco 2020).

Para entonces el Perú procuraba consolidar su imagen de economía confiable y atractiva para la inversión extranjera, por lo que el gobierno buscó los medios para introducir mejoras en las áreas en que para las agencias calificadoras existían debilidades. Estas son las siguientes: “dependencia del ciclo de materias primas”; “alta dolarización financiera”; “elevado nivel de deuda pública externa”; “poca profundidad del mercado de valores”; y “deficiencias institucionales” (MEF 2014, 3; MEF 2015, 4). Posteriormente, entre las vulnerabilidades identificadas por estas agencias se mencionan las siguientes: “alta dependencia del precio de las materias primas”; “déficit de cuenta corriente”; “importantes deficiencias institucionales”; y, “brechas en productividad e infraestructura” (MEF 2017, 68). Además, se mencionaba que existían posibles situaciones perjudiciales para la “perspectiva económica” tales como: “conflictos sociales que pueden significar un riesgo para la ejecución de los proyectos mineros”; “desequilibrios en la cuenta corriente de la balanza de pagos”; y trabas al gobierno para legislar, “lo que podría generar una disminución en la credibilidad del Gobierno perjudicando la confianza empresarial” (MEF 2017, 68). Por tanto, se trataba principalmente de una orientación hacia el mercado. Además, se advierte una contradicción al señalar entre las debilidades tanto la dependencia del precio de los bienes primarios como las dificultades en la explotación minera. Por otra parte, es evidente la

sujeción del modelo peruano a los conjuntos de ideas proyectados desde el contexto internacional, en este caso representado por las agencias calificadoras.

El MEF relevaba que el país precisaba superar las mencionadas debilidades para lograr el objetivo de convertirse en miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (MEF 2016, 64). También se encuentran menciones sobre este objetivo en el informe de 2016 (MEF 2017, 99). El informe del 2015 es el primero en que se menciona este objetivo. Esto puede interpretarse como evidencia del alineamiento con las ideas dominantes.

Con objeto de corregir las indicadas debilidades, en 2013 el MEF aprobó la “Estrategia de Gestión Global de Activos y Pasivos 2013-2016 (EGGAP 2013-2016)” (“Resolución Ministerial N° 157-2013-EF/52”). Según el MEF, esta tenía por referencia “las mejores prácticas y estándares internacionales” (MEF 2014, 3, 4). En el marco de esta Estrategia se realizaron “subastas ordinarias de bonos soberanos” y subastas de “letras del tesoro”, entre cuyos objetivos figura “desarrollar el mercado de valores de deuda pública” (MEF 2014, 4). Con el mismo objetivo se aprobaron “nuevos reglamentos de letras, bonos y creadores de mercado” (MEF 2014, 4).

El Perú es un claro ejemplo de la intervención estatal en favor del mercado, aún más, el MEF afirmaba que el mencionado “mercado de valores” constituye “un bien público valioso cuya provisión está inevitablemente a cargo del Estado” (MEF 2014, 4). La mencionada Estrategia estableció “las políticas, los objetivos y las metas para la gestión de la deuda pública y los fondos que conforman el ahorro público” (MEF 2014, 23). Contempló una serie de lineamientos respecto a cada uno de los cuales se adoptaron determinadas acciones. Entre estos figura lo siguiente: “profundizar el mercado de valores aumentando la deuda pública en soles” (MEF 2014, 37); “mantener reservas de liquidez para enfrentar situaciones de inestabilidad” (MEF 2014, 39; MEF 2015, 71); y, mantener líneas de crédito abiertas con los organismos multilaterales para acudir a ellas cuando no se cuente con una fuente de financiamiento más conveniente (MEF 2014, 43; MEF 2015).

respecto a las “reservas de liquidez”, el MEF explica que existe un “Fondo de Estabilización Fiscal (FEF)” que tiene por objeto “enfrentar emergencias nacionales y crisis financieras”, pero que su función es “ofrecer solvencia”, mientras que se precisaba de una reserva para proveer liquidez que permita una reacción inmediata ante situaciones adversas (MEF 2014, 39; MEF

2015, 71). En 2014 se fijaron algunas normas para su establecimiento (MEF 2015, 71). Así, se creó la “Reserva Secundaria de liquidez” (RSL), en 2015 se transfirieron los recursos para conformarla y se dispuso de los mismos hasta fin de año (MEF 2016, 86). En 2016 volvió a transferirse recursos a esta reserva (MEF 2017, 86). Adicionalmente, en 2016, se creó, mediante ley, el “Fondo para intervenciones ante la ocurrencia de desastres naturales”, el cual tenía por objeto “financiar proyectos de inversión pública para la mitigación, capacidad de respuesta, rehabilitación y reconstrucción ante ocurrencia de fenómenos naturales” (MEF 2017, 86).

En cuanto a los proyectos financiados por los multilaterales, el MEF señalaba que los préstamos se acompañaban con asistencia técnica, lo cual en épocas previas resultaba “la solución más práctica”. Sin embargo, en 2013 afirmaba que el país experimentaba una nueva situación, en cuyo marco lo “óptimo y transparente” era adquirir los recursos en el mercado y utilizar fondos públicos para costear la asistencia técnica (MEF 2014, 44). Probablemente se trata de la alusión más directa respecto al alejamiento de los multilaterales. Pero, en el informe de deuda pública del MEF del año siguiente se advierte un cambio de tono. Entonces se afirma que el país mantenía proyectos financiados por las entidades multilaterales en razón de que tal financiamiento se acompaña con asistencia técnica, añadiendo que debería tomarse en cuenta la posibilidad de buscar financiamiento para proyectos en el mercado con objeto de reducir la deuda externa (MEF 2015, 77). La tabla 4.8 muestra la participación de los multilaterales en general y en particular del BID en la deuda externa, desembolsos y servicio de la deuda. Los valores dan cuenta de la reducción del endeudamiento en términos absolutos, así como el menor peso de los multilaterales dentro de la deuda externa para 2016. Algo similar ocurre con el BID. En contraste, aunque el nuevo endeudamiento es reducido, la mayor proporción correspondió a los multilaterales, salvo en 2012 que es minoritario y en 2016 que no tiene lugar.

A través de la “Ley de Endeudamiento del Sector Público para el Año Fiscal 2014” se creó el “Comité de Gestión de Activos y Pasivos” como “instancia que define los lineamientos y acciones para una adecuada gestión global de los activos y pasivos financieros que conforman la Hacienda Pública” (MEF 2015, 4). Por otra parte, en 2014 se actualizó la “Estrategia de Gestión Global de Activos y Pasivos 2014-2017” (MEF 2015, 5, 69). En 2015 se estableció la “Estrategia de Gestión Global de Activos y Pasivos 2015-2018” (MEF 2016, 5). Esta se considera

complementaria a las anteriores (MEF 2016, 83). Finalmente, en 2016 se estableció una nueva actualización de la EGGAP, esta vez para los años 2016-2019 (MEF 2017, 6).

En 2013 se registró un nuevo incremento de la deuda pública (MEF 2014, 4) y las entidades multilaterales proveyeron un elevado porcentaje de los desembolsos (MEF 2014, 8). Para fines de 2014 se aprecia continuidad en la pérdida de peso relativo de la deuda externa frente a la interna, pero en términos absolutos nuevamente se registró un incremento de la deuda pública. Cabe anotar que en este están incluidos 6118,8 millones de soles en concepto de “garantías emitidas principalmente a favor de la [Oficina de Normalización Previsional] ONP y la Municipalidad de Lima” (MEF 2015, 5).

En 2014 la desaceleración fue más acentuada registrándose un crecimiento de 2,4% (MEF 2015, 33). Adicionalmente, hubo un ligero incremento de la deuda pública en relación con el PIB que en 2013 era de 18,1% y en 2014 se elevó hasta 19,7% (MEF 2015, 34). En 2015 la tasa de crecimiento mejoró, alcanzando un 3,3% al cierre del año. Frente a un panorama externo poco favorable el gobierno procuró sostener las cifras macroeconómicas mediante la emisión de bonos internos para financiar inversión pública (MEF 2016, 4). Así, se registró un incremento de la deuda pública, la cual incluye 5846,2 millones de soles en concepto de “garantías emitidas por el Gobierno Central [...] principalmente a favor de la ONP y la Municipalidad de Lima” (MEF 2016, 7). Asimismo, hubo un incremento de la deuda pública en relación con el PIB hasta un 23,2% (MEF 2016, 43). A diferencia de los años anteriores, en 2015 se recuperó el peso relativo de la deuda externa que representó el 56,7% de la deuda pública frente al 43,3% de la deuda interna (MEF 2016, 7).

En 2016 el contexto internacional se mostraba incierto (MEF 2017, 4, 51, 52), mientras que internamente tuvieron lugar las elecciones presidenciales (MEF 2017, 34, 35). Para anticiparse a un posible escenario externo adverso, el MEF realizó una “operación de administración de deuda” con carácter preventivo por una suma aproximada de 10 250 millones de soles que se financió mediante “la emisión de una nueva referencia a doce años en moneda local, con vencimiento en el año 2028” (MEF 2017, 4). Esta consistió en la recompra e intercambio de “bonos globales en dólares 2019, 2025, 2033 y 2037, así como los bonos soberanos en soles 2017, 2020, 2023 y 2026”, con lo cual se consiguió modificar el vencimiento, aumentar la deuda en soles y reducir el “riesgo de refinanciamiento” (MEF 2017, 4).



Ese año el crecimiento fue de 3,9% (MEF 2017, 35, 52), mientras que la deuda pública continuó incrementándose (MEF 2017, 5, 8). Los desembolsos por deuda externa alcanzaron una suma equivalente a 7003,1 millones de soles, habiéndose amortizado un equivalente de 6596,8 millones de soles (MEF 2017, 5). La importante reducción del peso de la deuda pública, que en 2000 superaba el 40% y en 2016 era inferior al 24% del PIB a pesar de los incrementos sufridos en los últimos años, se atribuía entre otros aspectos, a la mayor capacidad de financiamiento interna (Mendoza 2013, 77), así como al “prudente manejo fiscal” (BID 2016b, 2).

No existe acuerdo respecto a los resultados del modelo neoliberal. Yamada y Castro (2010, 27, 28) defienden su éxito relativo, mientras que Mendoza se refiere a un “milagro peruano”, el cual estaría directamente relacionado con “la buena suerte, el excelente contexto internacional vigente, en promedio, en ese período, y con las acertadas políticas macroeconómicas de corto plazo” (Mendoza 2013, 37). Mendoza pone de relieve el desempeño macroeconómico peruano para describir el llamado “milagro”, atribuyéndolo principalmente a la política fiscal y monetaria seguidas, afirmando que el Perú exhibe mejores resultados que otros países también favorecidos por el auge de las materias primas (2013, 66, 71).

En contraste, Marchini subraya que el Perú exhibió resultados macroeconómicos destacables, pero que estos se lograron a costa del bienestar de la población. Así, se mantuvo una mínima inversión pública y servicios públicos deficientes y de corto alcance, mientras se generaba ahorro y superávit fiscal (2015, 301). A lo anterior se suman importantes necesidades de infraestructura (BID 2013b, 3).

Según Jiménez, las “políticas neoliberales” han reforzado la subordinación de la economía a “bienes de inversión importados que reproducen una estructura productiva funcional al modelo de crecimiento primario exportador”, el cual, a su vez, depende de “los mercados externos” (Jiménez 2016, 113). Esto implica que “la economía crece descuidando a la industria y a la agricultura, y a los mercados internos, mientras privilegia la vinculación a la economía internacional con la exportación primaria y de productos con bajo procesamiento tecnológico” (Jiménez 2016, 113).

Los resultados positivos del modelo también tienen relación con la reducción de la pobreza y la desigualdad. Según las cifras oficiales, basadas en la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), la pobreza se ha reducido de manera sostenida, pero alrededor existen múltiples cuestionamientos

(Alarco, Castillo y Leiva 2019, 32, 33). Por ejemplo, Alarco (2020) afirma que la pobreza se ha reducido, pero en un margen menor al declarado oficialmente, resalta que en el país solo se considera la “pobreza monetaria” que resulta insuficiente. Esta, según datos de 2018, alcanzaba el 20,5%, pero los datos del censo de 2017 muestran que más del 40% no cuentan con desagües en la vivienda, asimismo, más del 40% de los niños de seis a treinta y cinco meses padecen anemia, de modo que buena parte de quienes habitan tales viviendas y de estos niños no constan entre los pobres. Las cifras reales de pobreza deben ser de al menos 30% y de pobreza extrema entre 10 y 15%. La reducción es con respecto a los ochenta, pero no a los sesenta (Alarco 2020). Esto implica que el modelo del cual se estableció una imagen de fracaso “tenía la mejor participación salarial en el producto, tenía los mayores niveles de ingreso reales” (Alarco 2020). No obstante, es difícil establecer comparativos debido a la falta de estadísticas de los setenta (Alarco 2020).

Entre los cuestionamientos también se menciona una subvaloración tanto del 10% más rico de la población como del más pobre (Alarco, Castillo y Leiva 2019, 44), reflejando solo “la mitad del ingreso nacional” (Alarco 2020). Alarco señala que las cifras oficiales mostraban un coeficiente de Gini de 0,4, pero al ajustarlo con lo que queda fuera de la encuesta este supera el 0,6 (Alarco 2020).

En el contexto de las afectaciones sufridas por el Perú a consecuencia de la reducción de los precios de los minerales, en particular oro y cobre, el BID continuaba mostrando su cercanía con el modelo peruano, como se desprende de la afirmación de que el gobierno del Perú “hace un manejo cuidadoso de las finanzas públicas” (BID 2016b, 3). Esto en relación con las medidas de orden fiscal anunciadas en 2014 direccionadas a “estimular el crecimiento y la inversión” (BID 2016b, 3).

El BID también defendió el logro de resultados positivos, atribuyéndolos al “rápido crecimiento económico”. Entre estos figuran los siguientes: avances en “dotación de infraestructura (carreteras, plantas de generación y redes de distribución eléctrica, instalaciones de agua potable y saneamiento, escuelas y hospitales, entre otros) [...]”; mejoramiento de “La capacidad del gobierno para ejecutar el gasto público”; incremento en “La cobertura de los servicios públicos de educación y salud”; significativa reducción de “La pobreza (moderada y extrema)”; y, reducción de la “desigualdad del ingreso” (BID 2016b, 4). A pesar de marcar el mejoramiento en todas estas áreas, también relevaba las deficiencias persistentes, por ejemplo, respecto a

infraestructura, servicios básicos y educación. Perú se encontraba en el puesto 89 (entre 138) en el “ranking de dotación de infraestructura del Foro Económico Mundial”. Aún se precisaba ampliar la cobertura de los servicios básicos (distribución eléctrica, agua y saneamiento), los cuales presentaban importantes asimetrías entre zonas urbanas y rurales (BID 2016b, 5)”. En el ámbito educativo se alcanzó mayor cobertura, pero persistían problemas de calidad. “En la evaluación de PISA de 2012, por ejemplo, Perú se ubicó en el último lugar” (BID 2016b, 6). Cabe anotar que el gasto dirigido a esta materia era de aproximadamente 4% del PIB, considerado “uno de los más bajos en la región” (BID 2016b, 6).

Como se ha señalado previamente, Perú y el BID fueron muy cercanos, al parecer había una completa concordancia. Este se revela en el énfasis puesto por el Banco sobre los avances del país en competitividad y “facilidad para hacer negocios” (BID 2013b, 3). Para 2016, continuaba resaltando los avances alcanzados por el Perú, pero detallaba como desafíos persistentes la competitividad, entre cuyos problemas menciona las dificultades para hacer negocios y la informalidad (BID 2016b, 4).

A pesar de la coincidencia, se trataba de una relación que generaba dependencia. En este sentido, Mendoza recuerda que el financiamiento del BID se enmarcaba en la carta de intención con el FMI, cuyo contenido era invariable: “elevar la tasa de interés”; “bajar el gasto público”; y, “subir los impuestos” (2013, 72). Así, entre los principales cambios de política figura la no sujeción a una carta de intención, en consecuencia, una relativa autonomía para definir la política económica (Mendoza 2013, 75). Esto no significó un total alejamiento del FMI ya que esta institución siguió proporcionando “asistencia técnica” en temas fiscales (MEF 2014, 42).

Para 2016 Perú era calificado como “país de ingreso medio alto”, cuyo PIB era de 192 100 millones (BID 2016b, 1). Según Contreras (2019), no se cuestionaba el modelo y se tenía a Chile por referente.

Respecto al Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos de la ALADI, cabe anotar que formalmente todavía está vigente en Perú, pero tiene importancia marginal. Algo similar ocurre con el FLAR (Fairlie 2020; entrevista 1 2020; entrevista 3 2020). Para Fairlie (2020), el camino elegido por el país ha sido la acumulación de reservas internacionales en detrimento de estos mecanismos. Mientras que dos exfuncionarios señalan que, en el caso de la ALADI, la razón es la casi completa apertura comercial del país (entrevista 1 2020; entrevista 3 2020). Un exmiembro

del directorio del BCRP menciona que para alcanzar algún grado de autonomía es preciso buscar mecanismos fuera de los multilaterales porque “cuando son grandes tienen una condicionalidad fuerte y cuando son pequeños no te ayudan” (entrevista 1 2020).

## **Conclusiones**

El modelo neoliberal no se ha interrumpido en Perú desde los noventa del siglo XX. Tanto el llamado “Acuerdo Nacional” como el “Plan estratégico de desarrollo” se refieren a una “economía social de mercado”, en la cual el mercado no es el único actor, no obstante, esto no se ha traducido en la práctica, siendo explícita la preminencia del sector privado. Por supuesto, este cuenta con el acompañamiento y el impulso del Estado, desde cuya estructura se adoptó una serie de políticas que implicaron una intervención estatal directa en la economía. Por una parte, a través del BCRP y por otra, en la gestión del endeudamiento dirigida por el MEF.

La gestión de la deuda pública ineludiblemente se encuentra enmarcada en la interacción entre las esferas doméstica e internacional. En este sentido, se procuró un manejo político activo de la misma, evidenciando los vínculos entre las esferas política y económica, esta última en la dimensión del financiamiento. Desde este tipo de gestión se buscó cierta autonomía respecto de las instituciones multilaterales. Esta búsqueda se canalizó a nivel doméstico en la formación de un mercado de deuda interno y, a nivel externo a través de la consolidación de la imagen de confiabilidad ante el mercado internacional de capitales.

Las relaciones de poder en Perú pueden encontrarse en el soporte del modelo provisto por las élites económicas y en el ejercicio del poder político por parte de estas.

## **Capítulo 5. BID 2001-2006**

Este capítulo aborda la interacción entre el BID y el modelo neoliberal que mantuvieron Ecuador y Perú a pesar de las crisis de fines del siglo XX. En líneas generales se trata del mismo modelo, pero existen algunas diferencias importantes, entre ellas, la pérdida de la moneda nacional en Ecuador y el fortalecimiento de esta en Perú. Asimismo, se manifestaban dudas respecto a la implementación de las reformas en Ecuador, en tanto que Perú se consideraba ejemplar. En esta etapa es clara la inclinación del BID hacia el modelo neoliberal. Esto se desprende tanto de su discurso como de sus acciones y marca una continuidad respecto a los noventa. Se aprecia una conjugación entre ideas (defensa del modelo), capacidades materiales (financiamiento para soportar dicho modelo) y poder. Este último permanece encubierto, pero es posible vislumbrarlo en la proyección del modelo.

Se atiende especialmente la provisión de financiamiento al sector público debido a que este se relaciona directamente con la orientación política, sin embargo, en ocasiones, esta también se advierte en algunas actividades con el sector privado. Cabe aclarar que no se abordan todos los proyectos ni se profundiza en el detalle de los mismos.

Se dedica una sección a una revisión general del BID y a continuación un apartado a su interacción con cada país.

### **5.1. Orientación del BID entre 2001 y 2006**

Uno de los entendimientos de hegemonía tiene relación con el consentimiento sustentado en “la aceptación de ideas, apoyadas por recursos materiales e instituciones” (Morton 2003a, 156). Es posible identificar tales componentes en el BID, por lo cual se infiere que forma parte de la hegemonía. Se trata de una institución que dispone de “recursos materiales” y que proyecta ideas. Entre tales ideas, una de las más difundidas es el desarrollo. Este aparece en su nombre y como su horizonte. Como ya se ha mencionado, es fundamental identificar el contenido con que se dota a este término. En los informes del Banco consta como propósito “promover el desarrollo económico-social en América Latina y el Caribe”. Tal propósito se persigue a través del otorgamiento de préstamos y de asistencia técnica tanto para la ejecución de proyectos como para la implementación de reformas económicas (BID 2002a, 134; BID 2004a, 136; BID 2006, 115; BID 2007a, 117, 146). En lo relativo a “ejecución de proyectos” se advierte una noción de

financiamiento del desarrollo, mientras que las “reformas económicas” resultan más cercanas al impulso del modelo, es decir, la proyección de ideas funcionales a la hegemonía.

De lo anterior no se desprende el contenido del concepto de desarrollo. Pero se identifica una dimensión económica y una social. Algunos documentos oficiales del BID presentan como medio para apoyar el desarrollo en estas esferas “la promoción de un crecimiento ecológicamente sostenible, así como la reducción de la pobreza y la igualdad social” (BID 2005, 115; BID 2006, 89). De este modo, se incorporan otras ideas que pueden direccionarse hacia la conservación de la hegemonía mediante una recuperación de legitimidad.

Por otra parte, el BID ofrece “asistencia técnica” o “cooperación técnica” (BID 2004a), misma que constituye un medio de proyección de ideas y por tanto de incidencia sobre la política a nivel doméstico. El Banco la ha definido como un instrumento para transferir conocimientos y compartir experiencias (BID 2002a, 72a; BID 2005, 77). Por consiguiente, se confiere gran importancia a la investigación. Se han realizado estudios sobre varias temáticas, entre ellas, crecimiento económico (BID 2004a, 21; BID 2005, 22; BID 2006, 12), evaluación de “resultados de las políticas” (BID 2004a, 21; BID 2005, 22; BID 2006, 12), “flujos financieros internacionales”, “mercados laborales”, “liberalización económica” (BID 2004a, 21) e “impacto de las reformas estructurales” (BID 2006, 12). Respecto a este último punto, el Banco sostiene que tales estudios demuestran que “el impacto general de las reformas estructurales ha sido positivo”, si bien es cierto, se reconocía que las reformas no redundaron en resultados redistributivos (BID 2006, 15). De este modo, los estudios son funcionales para la proyección de ciertas ideas bajo una envoltura técnica.

El BID procura mantener una imagen de no competencia con el sector privado. En consecuencia, afirma que el financiamiento que provee es complementario al ofrecido por aquel (BID 2004a). Aún más, consideraba al sector privado como “el motor principal del crecimiento económico”, en tanto que al Estado correspondería brindar las condiciones para su despliegue, tales como las siguientes: “estabilidad económica”; “infraestructura esencial” e “instituciones necesarias para apoyar la actividad del sector privado”; impulso a “la competitividad y fomentar un clima propicio para los negocios” (BID 2005, 29). Los papeles asignados evidencian la necesidad de una conducción política del modelo, pero esto no se reconoce. Asimismo, no se incluyen elementos sociales, de lo cual se infiere que no forman parte de la base del modelo, pero se han

incorporado algunas ideas adicionales en procura de legitimidad y consolidación del consentimiento, como ya señalaban Cox y Jacobson (1996) respecto de la hegemonía.

En línea con lo anterior, en 2004 el BID planteó la “Iniciativa del clima de negocios”. Esta tenía por objeto “ayudar a mantener el crecimiento del sector privado”, así como “aumentar la efectividad de los gobiernos en el suministro de bienes y servicios”, lo cual se conseguiría “mediante la reglamentación de los mercados, la promoción de externalidades positivas, la superación o prevención de fallas del mercado y la búsqueda de consenso sobre políticas de desarrollo que fomenten el crecimiento” (BID 2005, 29). Por tanto, el objetivo principal giraba en torno al mercado a pesar de que en el discurso se otorgara un lugar preminente a la reducción de la pobreza. Varios países se adscribieron a la iniciativa, entre ellos Ecuador y Perú (BID 2005, 29).

El sector privado también ha sido calificado como parte necesaria del desarrollo. El BID sostiene que “crea puestos de trabajo”; “produce y distribuye bienes y servicios”; “introduce tecnologías nuevas que aumentan la productividad y mejoran la sostenibilidad social y ambiental”; y, “genera los ingresos fiscales necesarios para financiar la provisión de bienes y servicios públicos” (BID 2016a, 16).

A principios del siglo XXI, el discurso del BID revelaba una completa adhesión al modelo neoliberal. Se exaltaba las medidas concordantes con el mismo, tales como los recortes salariales en el sector público, reducciones en seguridad social, e incluso, recibir financiamiento del FMI, bajo una supuesta “disciplina macroeconómica” (BID 2002a, 6). También sostenía que “la estabilización macroeconómica y la liberalización del comercio” influyeron de manera “[...] decisiva en la superación de la crisis de los años ochenta” (BID 2002a, 26). Aun en 2016 Luis Alberto Moreno continuaba afirmando que las “reformas estructurales” permitieron a los países “comenzar a recuperarse de los efectos de la década perdida” (2016, 1), obviando que derivaron en las crisis de fines del siglo XX.

A principios de siglo, el Banco reconocía que en la región existía descontento frente a los efectos de las reformas. Su discurso traslucía inquietud por una posible búsqueda de alternativas. Esto se expresaba en una preocupación por “el futuro de las reformas estructurales” (BID 2002a, 7). Se afirmaba que su abandono implicaba “un retroceso en la modernización de las economías y un retorno a las viejas políticas de control e intervención estatal” (BID 2002a, 7). Había tanto interés

en la defensa del modelo que incluso figuran argumentos contradictorios. Por un lado, se aseguraba que una reversión de las reformas era improbable debido a que habían sido adoptadas en contextos de crisis y se había persistido en ellas posteriormente, y por otro, se señalaba que la probabilidad de dicha reversión disminuiría si se resolvía la situación de Argentina, si la economía de Estados Unidos se recuperaba y si se abrían “nuevas oportunidades de exportación para los países latinoamericanos”, permitiendo un mayor “horizonte para la inversión” y “un rápido retorno del crecimiento” (BID 2002a, 7).

Pese al rechazo del BID a la “intervención estatal”, se subrayaba la necesidad de fortalecer las instituciones públicas, para lo cual se precisaba “construir o reconstruir la capacidad institucional necesaria para hacer frente a los desafíos de una economía mundial competitiva y cada vez más abierta” (BID 2002a, 10, 24). Es decir que tal capacidad institucional debía ser funcional al mercado.

En 2003, se percibía una recuperación económica en la región. Esta se relacionaba con el incremento de “los precios de las materias primas” (BID 2004a, 1), entre ellas el petróleo (BID 2004a, 2). En consecuencia, se experimentó una mejoría de los “términos de intercambio” (BID 2004a, 2). A pesar de la recuperación, persistían altos niveles de desempleo y pobreza, por lo cual se mantenía el rechazo a las reformas estructurales neoliberales, tales como las privatizaciones (BID 2004a, 1, 8). El BID pretendía defender las reformas bajo el argumento de que su “descrédito” ponía en riesgo el crecimiento futuro, de modo que convenía reafirmar lo implementado en lugar de intentar una profundización (BID 2004a, 8, 9). A tal efecto, formuló algunas recomendaciones como las siguientes: políticas macroeconómicas orientadas a “fortalecer la situación fiscal y a mejorar la estructura del endeudamiento público para prevenir futuras perturbaciones”; enfocarse en “la ampliación de la capacidad exportadora y la mejora del acceso a los mercados externos”; “mejoras institucionales con miras a controlar la corrupción y fortalecer el Estado de Derecho” (BID 2004a, 1); “modernización de la legislación y las instituciones laborales”; “concentración del gasto social en la protección y el apoyo a los pobres”; y, “la mejora de la cobertura y eficiencia de los servicios básicos de educación y salud” (BID 2004a, 1, 9). Así, queda de manifiesto que la llamada “protección a los pobres” y la ampliación de algunos servicios públicos tenía como propósito contener el descontento frente a las reformas, nuevamente un esfuerzo de legitimación. Por supuesto, no había consideraciones de



fortalecimiento interno, tales como políticas universales o direccionadas al trabajo. Por el contrario, se recomendaba “mantener políticas fiscales austeras”, rechazando incrementos salariales o del “gasto público” y “congelamiento de tarifas de servicios públicos” (BID 2004a, 8, 9). Respecto a este tipo de medidas afirmaba que serían insostenibles y que reducirían el descontento, pero que a futuro “perjudicarían a los más pobres” (BID 2004a, 8). No se explicaba de qué manera ocurriría dicho perjuicio, lo cual es reflejo de una asunción presentada a modo de conclusión técnica.

Se sostenía que la mencionada recuperación económica precisaría de inversión, la cual podría atraerse manteniendo “disciplina fiscal” y fortaleciendo “los sistemas financieros” (BID 2004a, 7). Se recomendaba poner atención a los nuevos espacios de “integración internacional”, en referencia a los acuerdos comerciales con Estados Unidos (BID 2004a, 7). Se señalaba que el sector exportador debía ser el principal destinatario de las labores de promoción de inversiones, ya que se lo consideraba en capacidad de aprovechar las oportunidades abiertas por los mencionados procesos comerciales (BID 2004a, 9), de modo que no se contemplaban dimensiones de construcción interna a través de tal inversión.

La recuperación económica, pero también el descontento respecto de las políticas de tipo neoliberal continuaron en 2004 (BID 2005, 4). Los precios de las materias primas se mantuvieron elevados entre 2004 y 2006 (BID 2005, 6; BID 2006, 6; BID 2007a). En este contexto, el Banco persistía en su defensa de las reformas estructurales. Señalaba que era preciso “perfeccionar la regulación de los sectores privatizados, mejorar las condiciones para la inversión privada [...] aumentar la transparencia y controlar la corrupción”, argumentando que “algunas de estas reformas resultan vitales para obtener las ganancias de eficiencia y bienestar que se esperaban de la liberalización de los mercados y de las privatizaciones” (BID 2005, 16). Para sustentar tales afirmaciones, aseguraba que la situación favorable en que entonces se encontraba la región no provenía únicamente de los ingresos por exportaciones primarias, sino que habían contribuido “las políticas internas que preservaron la disciplina macroeconómica [...]”, políticas orientadas a “mantener la estabilidad macroeconómica y mejorar el clima empresarial” (BID 2007a). Es evidente que se persistía en la defensa del modelo y se continuaba prometiendo que traería ventajas.

A principios del siglo XXI las prioridades declaradas del BID eran las siguientes: “equidad social y reducción de la pobreza”; “modernización del Estado”; competitividad; e, integración (BID 2002a; BID 2004a, 136). Respecto a cada una de estas prioridades cabe preguntarse cuál es el contenido con el que son empleadas en el discurso del BID, además de su alcance concreto, pues el mayor énfasis aparece en lo relativo al sector privado.

La “reducción de la pobreza” se aborda a través de las llamadas áreas sociales, pero no se limita a estas, sino que incluye espacios económicos que se asume pueden incidir sobre la pobreza (BID 2002a, 9). El BID considera en conjunto “la reducción de la pobreza” y la mejora, promoción o estímulo de “la equidad social”, calificándolas como uno de sus “principales objetivos” o “metas fundamentales” (BID 2002a, 20; BID 2004a, 19; BID 2005, 18; BID 2007a, 12). Posteriormente, también se habla de “igualdad social” y se puntualiza que el otro objetivo principal o meta fundamental es “promover un crecimiento ecológicamente sostenible” (BID 2005, 119; BID 2006, 92; BID 2007a, 13, 90). Entre las actividades orientadas a la reducción de la pobreza puede mencionarse las siguientes: respaldo para formular e implementar estrategias en distintos países (BID 2002a, 20; BID 2004a, 19; BID 2005, 18); financiamiento de proyectos; generación y difusión de conocimientos para diseñar e implementar de mejor manera políticas y programas (BID 2004a, 19; BID 2005, 18); y, “seguimiento de las condiciones de vida en la región” (BID 2004a, 19). Esta última puede relacionarse con la “compilación de datos” (BID 2005, 18).

La reducción de la pobreza se contemplaba como objetivo de la “estrategia de desarrollo social” aprobada en 2003. Esta promovía el “progreso social” en términos de incremento del bienestar. También, se releva la necesidad de proveer igualdad de oportunidades (BID 2004a, 24; BID 2005, 28). Asimismo, se refiere la aprobación de la “estrategia de reducción de la pobreza y promoción de la equidad social” (BID 2004a, 19). Por otra parte, el BID administraba un “fondo fiduciario para la reducción de la pobreza”. Este refleja una completa alineación con el enfoque neoliberal al considerar el “Fomento de los Mercados y la Gobernabilidad” el medio para reducir la pobreza. La contribución inicial para este fondo provino del Reino Unido (BID 2007a, 13). Se añadía el interés del Banco por incorporar en su actuación los “objetivos de desarrollo del milenio”, así como “encontrar la mejor forma de alcanzar[los]”, y “supervisar su consecución a nivel nacional y regional” (BID 2004a, 21). Adicionalmente, se abordaba la reducción de la pobreza en el contexto de la “estrategia de crecimiento económico sostenible” aprobada en 2003,

en términos de mejora de la “calidad de vida” (BID 2004a, 20). Esta estrategia se enfoca en el crecimiento económico que el BID pretendía impulsar a través de lo siguiente: “fortalecer las bases institucionales para la estabilidad macroeconómica” (BID 2004a, 20; BID 2005, 22); “optimizar las condiciones de competitividad” (BID 2004a, 20, 21; BID 2005, 22); “elevar la calidad y la cobertura de la educación y la salud para promover el capital humano y el desarrollo social”; “fortalecer las instituciones públicas y mejorar el clima político en el marco de la modernización del Estado” (BID 2004a, 21; BID 2005, 22); y, “promover la integración regional y el posicionamiento de los países” en la configuración económica mundial (BID 2004a, 21; BID 2005, 22). La sostenibilidad de estos planteamientos está dada por una “perspectiva ambiental” (BID 2004a, 21; BID 2005, 22).

Formulaciones semejantes se encuentran respecto a los medios a emplearse para alcanzar los objetivos de promover la “reducción de la pobreza, la igualdad social” y “un crecimiento ecológicamente sostenible”. Tales medios se ordenan en las llamadas “áreas prioritarias”: competitividad en un entorno económico global abierto; “modernización del Estado”; “programas sociales que incrementen las oportunidades para los pobres”; “integración económica regional” encaminada a configurar “mercados más amplios” (BID 2005, 119; BID 2006, 92; BID 2007a, 90).

El informe anual del BID de 2005 puntualiza que la “estrategia de crecimiento económico sostenible” está vinculada con el objetivo de “promover el crecimiento ecológicamente sostenible”. No se menciona expresamente la contribución de esta a la reducción de la pobreza, aunque se incorpora el “desarrollo social” (BID 2006, 12). En el marco de esta estrategia, se abordan “áreas de acción prioritarias”: “modernización del Estado, competitividad, desarrollo social e integración regional”. A estas se suman “campos intersectoriales” tales como “infraestructura, medio ambiente, desarrollo del sector privado y efectividad en el desarrollo” (BID 2006, 12).

La “modernización del Estado” se vincula directamente con las “reformas estructurales”. La comprensión neoliberal del concepto de “modernización del Estado” también se evidencia en la afirmación de que las reformas estructurales mostraban que “[...] el funcionamiento eficiente del mercado y la consolidación de la democracia rompen con la estructura tradicional de instituciones estatales y gestión de gobierno débiles, políticas públicas inadecuadas, estructuras jurídicas

obsoletas y falta de participación de la sociedad civil” (BID 2002a, 24). El Estado debía trabajar en función del mercado. Para esto debía ser “moderno y eficiente”, encargándose de promover “el crecimiento económico, así como un marco jurídico y regulatorio apropiado para el buen funcionamiento de los mercados” (BID 2002a, 24). Todo esto se consideraba necesario “[...] para lograr un desarrollo sostenible e igualmente distribuido” (BID 2002a, 24). A pesar de estas últimas alusiones a un “desarrollo sostenible” y uniforme, queda claro que los fundamentos eran crecimiento y mercado.

Componían el área de “modernización del Estado” las “reformas fiscales, reforma y descentralización del Estado, reforma del sector financiero, reforma del sector público, administración de la Justicia y modernización de la legislatura” (BID 2004a, 22).

La reforma financiera se abordaba en términos de una “reestructuración y modernización” de los sectores financieros de la región, misma que consistía en “la liberalización financiera, la entrada de bancos extranjeros y la menor participación de la banca pública” (BID 2005, 15). Tales acciones, según el BID, habrían contribuido a mejorar “[...] considerablemente la eficiencia del sistema” y a ampliar “la oferta de crédito” (BID 2005, 15). Sin embargo, se reconocía que los “sistemas bancarios” reformados continuaban siendo propensos a las crisis. Para el BID, las reformas no se habían completado en este ámbito (BID 2005, 16). Resulta contradictorio que al mismo tiempo se defiendan la liberalización y se reconozca la vulnerabilidad del sector.

El BID contaba con una “estrategia de modernización del Estado”. En 2005 el Banco realizó actividades para darla a conocer. En este aspecto, se aprecia un ejemplo de la vinculación de ciertos líderes políticos con el BID, lo cual indica la cercanía que los países mantuvieron con el Banco, en particular en lo relativo a la adopción del modelo neoliberal. Se trata del “taller sobre reformas políticas” en cuya dirección se encontraba el expresidente ecuatoriano Osvaldo Hurtado (BID 2006, 13).

En cuanto a la integración, es evidente el énfasis en su sentido comercial como lo demuestra la participación del Banco en el comité tripartito del ALCA (BID 2004a, 28). Se afirmaba que la región precisaba mejorar su “acceso a los mercados externos”, mediante “[...] las nuevas posibilidades de integración intrarregional y de acuerdos con Estados Unidos” (BID 2004a, 1). Si bien es cierto, también hubo apoyo directo a esquemas regionales, por ejemplo, la intervención en la IIRSA (BID 2004a, 28; BID 2006, 23) y la operación de cooperación técnica para

“administración y verificación de regímenes de reglas de origen” con la CAN (BID 2007a, 25). Además, comenzaron a examinarse los efectos económicos y sociales de la liberalización comercial (BID 2004a, 28; BID 2007a, 27).

La competitividad también se relaciona con el crecimiento económico y la reducción de la pobreza, considerándose la “esencial” para acelerar estos últimos (BID 2004a, 22). Asimismo, se la vincula con las privatizaciones, afirmando que estas contribuyeron a mejorar la competitividad (BID 2006, 15). Esto revela el interés del Banco por construir una imagen positiva de estos procesos, ya que es un tema altamente controvertido.

En 2002 se establecieron tres categorías de préstamos: inversión, emergencia y reformas de políticas (BID 2002c). Estos últimos no constituyen financiamiento para reformas en estricto sentido, puesto que los montos no se definen en función del costo de estas, sino considerando necesidades de financiamiento en razón de que estos recursos ingresan al presupuesto estatal, por ello, son llamados préstamos de apoyo presupuestario o de libre disponibilidad. Para otorgarlos, el Banco consideraba la existencia de un acuerdo con el FMI o de una evaluación de este organismo. Posteriormente, se estableció que el Banco elaborase una “evaluación macroeconómica independiente”, pero el FMI continuó tomándose como referente (BID 2016c). Por otro lado, los préstamos de emergencia se circunscribieron a mitigar los efectos de crisis financieras sobre la economía y sobre grupos considerados vulnerables, garantizar la continuidad de programas dirigidos a los pobres y evitar la reversión de reformas (BID 2002c, párrafo 13). Este tipo de préstamos debían enmarcarse en un “programa de estabilización macroeconómica” avalado y supervisado por el FMI. Incluso se menciona la coordinación con el BM en caso de ser apropiado (BID 2002c, párrafo 14). No se detallan las circunstancias para este requerimiento.

En 2005 el Banco estableció un “nuevo marco de financiamiento”. Entre otras acciones, instituyó “préstamos vinculados al desempeño” que consisten en préstamos de inversión cuyos desembolsos se realizan por etapas, previo logro de resultados y verificación de gastos (BID 2006, 14). Los préstamos de inversión y los sectoriales constituyen categorías de los préstamos “con garantía soberana” (BID 2007a, 91).

Según Luis Alberto Moreno, en 2006 el Banco comenzó a modelar un “nuevo paradigma para el financiamiento del desarrollo” al tiempo que el Banco se realineaba. Presenta como resultados de tal realineación lo siguiente: “productos financieros nuevos, un servicio más rápido, el

asesoramiento de expertos y soluciones flexibles adaptadas a las necesidades cambiantes de gobiernos y empresas” (Moreno 2008, 1). La realineación se refiere a una reorganización del Banco (BID 2008b). Este discurso no expone el contenido del “nuevo paradigma” que proclama, aún más cuando se advierte una continuidad en su orientación al afirmar que el “desafío primordial a mediano plazo para las economías latinoamericanas consiste en mantener tasas elevadas de crecimiento económico” y que “Es indispensable mejorar la competitividad”. Esta orientación también es evidente cuando se consideran las áreas a que se destinaba su financiamiento: “apoyo de reformas para mejorar el clima de negocios”; “reducir los costos de transacción”; “mejorar el acceso del sector privado al financiamiento, especialmente de pequeñas y micro empresas”; y, “fortalecer las instituciones y crear mecanismos para facilitar el diálogo de los sectores público y privado” (BID 2008b). De este modo, resulta comprensible que este “nuevo modelo” se haya tomado como reacción ante la posible competencia del Banco del Sur (Bacaria 2010, 258).

El BID afirma que la responsabilidad respecto al desarrollo es compartida entre el Banco y los prestatarios (BID 2002a, 39). Esto se refleja en que el Banco financia solo parte de los proyectos, mientras que a los beneficiarios corresponde aportar la diferencia (BID 2002a, 43; BID 2005, 46; BID 2006, 31; BID 2008b; BID 2009, 34; BID 2010a).

El BID a lo largo de su historia se ha desempeñado como un nexo entre los contextos domésticos e internacional. Por ejemplo, colaboraba con la organización de “grupos consultivos” encargados de promover “[...] la cooperación de los donantes con los países de la región” (BID 2002a, 14). También ha trabajado junto con otras entidades multilaterales y bilaterales en la provisión de cofinanciamiento. Para efectos de este trabajo es relevante la participación del BM y de CAF (BID 2004a, 74; BID 2005, 80; BID 2006, 59; BID 2007a, 52), debido a que evidencia los vínculos entre los distintos niveles y la coincidencia en el plano de las ideas.

Con el BM se estableció una modalidad de cofinanciamiento consistente en “la formulación conjunta de proyectos, el uso de un solo organismo ejecutor, la adopción de un conjunto común de políticas sectoriales [...]” (BID 2004a, 74). Además, CAF participó en “programas de infraestructura regional”, los cuales se considera que apuntalaron la acción del BID (BID 2008b). Entre las relaciones bilaterales para proveer cofinanciamiento destaca la USAID (BID 2006, 59), reflejando la cercanía con Estados Unidos.

En el siglo XXI cobraron gran relevancia los temas ambientales, por lo que el BID aprobó una “estrategia ambiental” en 2003. Esta se fundamentaba en la búsqueda del “crecimiento económico”. Si bien es cierto, se destaca que se pretendía que este fuera sostenible, se mencionan las “metas ambientales” de los países y se incluye el área de “riesgos asociados a desastres naturales” (BID 2004a, 31).

El BID en tanto institución, interactúa con sus miembros. Uno de los medios para orientar tal interacción son las “estrategias de país”. Estas son definidas en términos de articulación del trabajo del BID en respuesta a los requerimientos del país. También se establecen “documentos de programa de país” que contienen un “plan específico de préstamos” (BID 2012b, 30). El BID hace coincidir la preparación de la nueva Estrategia con el inicio de un nuevo periodo de gobierno. En primer término, el Banco realiza un diagnóstico de lo que considera “las limitaciones más apremiantes para el desarrollo y el crecimiento” (BID 2016b, 131). No queda claro por qué se menciona “desarrollo y crecimiento”. A continuación, el BID pone en conocimiento de las autoridades su visión para acordar los puntos de la programación (entrevista BID 1 2019). Posteriormente, estas programaciones son evaluadas.

Cabe anotar que en 1994 se creó el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN). Este “apoya reformas que favorecen la inversión y otros programas que promueven el desarrollo del sector privado” (BID 2002a; BID 2004a, 136). Su interés principal es el “desarrollo de base del sector privado” con un enfoque en micro y pequeñas empresas. Para ello, ofrece “asistencia técnica no reembolsable y financiamiento” (BID 2005, 39). Considerando este enfoque, el FOMIN no sería abordado en este trabajo, pero la descripción precedente encubre su instrumentalización en función de las reformas neoliberales. Desde su creación había proporcionado recursos no reembolsables por más de 89,7 millones de dólares destinados a impulsar tales reformas. Estas incluyen “modernizar el sistema jurídico y regulatorio, privatizar empresas de servicios públicos, fortalecer instituciones y reestructurar sectores económicos” (BID 2007a, 32). Por consiguiente, concedió financiamiento no reembolsable no con fines sociales, sino de retiro del Estado, impulsando la implantación del modelo neoliberal.

## **5.2. Interacción BID y modelo neoliberal ecuatoriano 2001-2006**

Según un exfuncionario del BID en Ecuador, el indicativo de una buena relación del país con el Banco era el volumen de la cartera. Se alcanzaba un acuerdo en términos conceptuales y a continuación se definía el financiamiento (entrevista 2 2020).

Las programaciones país y sus respectivas evaluaciones dan cuenta de una relación permanente. En 2004 el BID presentó una evaluación de las programaciones implementadas entre 1990 y 2002. En este periodo hubo tres programaciones, 1990-1993, 1994-1996 y 2000-2002. Entre 1997 y 1999 este proceso fue interrumpido debido a la crisis (BID 2004b, punto 2.2). La evaluación 2000-2006 aborda nuevamente la programación 2000-2002 además de referirse a la más reciente que correspondía a 2004-2006 (BID 2008a, 1).

El BID cuestionaba el avance de las reformas en el país, señalando que se encontraba por debajo del promedio regional (BID 2004b, punto 1.10). El documento de evaluación 1990-2002 menciona los acuerdos con el FMI resaltando la implementación incompleta de las reformas derivadas de los mismos (BID 2004b).

Mahuad fue sucedido por Noboa, quien implementó la dolarización y se le atribuye el acercamiento a los acreedores externos, lo cual permitió la “refinanciación de la deuda externa” y la construcción del OCP (BID 2004b; BID 2008a, 8). Según el BID, la dolarización tuvo por objeto “evitar que la rápida elevación de los precios observada a partir de 1998 condujera a una hiperinflación”, pero también se pretendía “estabilizar el ambiente macroeconómico” para “alcanzar un crecimiento sostenido de la economía” (BID 2008a, 4). Como se señaló previamente, se cuestiona el argumento de que la dolarización habría evitado una “hiperinflación”, más cuando el propio BID reconoce que durante los primeros meses de dolarización la inflación se incrementó (BID 2008a, 4).

Estudiar la interacción del Ecuador con los mecanismos financieros regionales precisa una aproximación a la relación que el país ha desarrollado con cada uno de ellos, pero al mismo tiempo permite una perspectiva de conjunto. En determinados contextos estos mecanismos actúan coordinadamente revelando los vínculos político-económicos e internacional-domésticos. Esto queda de manifiesto en que la programación del BID para el Ecuador a principios de siglo se orientaba a la recuperación económica y a la implementación de la dolarización, proceso en el cual participaban el FMI, el BM y la CAF (BID 2008a, 13, 14). En el año 2000 las cuatro



instituciones trabajaron en una operación conjunta (BID 2004b, puntos 2.8 y 2.31; BID 2008a, 26, 27), cuyos objetivos declarados fueron los siguientes: contribuir a la implementación de la dolarización; “aliviar la pobreza”; y, “reiniciar el proceso de modernización”. El monto global era 2000 millones de dólares, de los cuales el BID se comprometió a aportar 620 (BID 2004b, punto 2.8). Es evidente que la dolarización se encontraba en primer plano, mientras el área social se abordaba únicamente desde un enfoque de “aliviar la pobreza”, sin consideraciones sobre calidad de vida o alguna otra forma de construcción de capacidades internas. Por consiguiente, no cabría hablar de financiamiento a alguna concepción de desarrollo.

Según el BID, la coordinación con las otras instituciones no obedeció a una planificación, sino que constituyó una reacción ante la crisis, por lo cual, afirma que cumplieron un papel anticíclico (BID 2004b, punto 5.4). Entonces se abre la interrogante de por qué no existió alguna acción preventiva si eran cercanos al país. Por otra parte, de OVE se desprende cierta crítica a la acción de este, respecto a una posible distracción de la función de financiamiento del desarrollo para atender la crisis, además de carecer de algún tipo de preparación ante futuras situaciones críticas (BID 2004b, punto 5.12).

El alineamiento del BID con las instituciones de alcance global se refleja en que el FMI se encargaba de las negociaciones y el BID permanecía inmerso en las mismas. Por ello, el documento de evaluación sostiene que en ocasiones “el Banco no priorizó las conclusiones de su propio análisis económico al momento de aprobar las operaciones” (BID 2004b, punto 2.16). Además, el BID menciona una coordinación con el BM en temas sociales y algún grado de competencia en infraestructura urbana con CAF (BID 2008a, 19). Posteriormente destaca la relevancia alcanzada por esta última, puntualizando que a pesar de que ambas entidades han desarrollado capacidades en ciertas áreas comunes, su trabajo no se ha superpuesto. Además, CAF llegó a ser la “principal entidad prestamista multilateral para Ecuador” (BID 2012b, 15).

En 2001 la economía ecuatoriana volvió a crecer y el Banco lo atribuía a al “retorno de la estabilidad macroeconómica” así como a “la expansión de las actividades petroleras” (BID 2002a, 3). Respecto al crecimiento que se alcanzó entre este año y 2006, con base en modelos econométricos, el BID sostiene que este se explica por “el control de la inflación obtenido por la dolarización” (BID 2008a, 5). La referencia a esta clase de instrumentos muestra la orientación tecnocrática del Banco en un esfuerzo de despolitización.

El Banco reconoce el importante incremento del precio del petróleo desde 2002, que la construcción del OCP permitió elevar la producción (BID 2008a, 7) y la importancia de las remesas enviadas por los migrantes, mismas que representaron el 6,7 y 5,8% del PIB en 2001 y 2002 respectivamente (BID 2004b), pero no vincula la migración con el sostenimiento de la dolarización, no se refiere al impacto social de esta ni a la poca incidencia del crecimiento sobre la esfera social, lo cual muestra el esfuerzo para posicionar ciertas ideas mientras otras se dejan al margen.

Respecto a la “modernización del Estado”, área que constituía una de las prioridades del BID, se señala que en Ecuador no hubo mayores progresos. Bajo la denominación de “proceso de transformación del Estado” se menciona la creación del Consejo Nacional de Modernización (CONAM) en los noventa (BID 2004b, punto 1.17). Según el BID, el CONAM debía ejecutar acciones para concretar el retiro del Estado de las “actividades productivas” en las cuales intervino hasta principios de los noventa. Tal intervención es calificada como “una de las herencias del “nacionalismo”” (BID 2004b).

En esta área también se aborda el tema de las privatizaciones anotando que el país se encontraba por debajo de los niveles alcanzados en otros países. Esto se atribuía a “la noción de que existen actividades ‘estratégicas’ que no deben cederse a la empresa privada, en especial las actividades petroleras”, “el creciente descrédito público de la privatización como proceso” y “la gradual fragmentación de la representación política, que dificulta la toma de decisiones” (BID 2004b, punto 1.17). Además, se procuraba proyectar la imagen de que la resistencia ante las privatizaciones ocasionaba un reducido ingreso de inversión extranjera (BID 2004b, punto 1,8), revelando la defensa de estos procesos por parte del Banco.

Dentro de esta área el Ecuador recibió un préstamo en 2001 destinado al “fortalecimiento institucional del Ministerio de Economía y Finanzas” por un monto de 5,1 millones de dólares. Este tenía por objeto apoyar “las medidas para alcanzar una estabilidad macroeconómica sostenible por medio de reformas de la política fiscal y el fortalecimiento de áreas decisivas del Ministerio de Economía y Finanzas” (BID 2002a, 54). Las actividades concretas a desarrollar consistían en brindar “asistencia técnica”; “modernizar la administración de la deuda pública”; “mejorar la supervisión de las finanzas subnacionales, definir y aplicar mejor la política de inversiones”; y, “reforzar la administración de recursos humanos” (BID 2002a, 54).

El BID consideraba positivas algunas acciones gubernamentales emprendidas durante los primeros años del siglo XXI. Varias seriamente cuestionadas como se ha expuesto previamente. Estas son las siguientes: aprobación de la LOREYTF; “el avance de negociaciones de libre comercio”; y, “la búsqueda de alternativas para promover la participación privada en los servicios públicos, como la relativa a la concesión de pequeñas represas hidroeléctricas” (BID 2004b, punto 1.30). El BID consideraba un logro que se hubiera establecido un límite al crecimiento del gasto público (BID 2004b, punto 4.6; BID 2008a, 9). Señala que la LOREYTF “tenía como objetivo establecer criterios técnicos para mantener el equilibrio fiscal y manejar de manera sostenible el endeudamiento público” (BID 2008a, 9), al tiempo que presentaba al FEIREP como un “instrumento anti-cíclico” (BID 2008a, 9, 10). Este es un ejemplo de la pretensión de encubrir una decisión política bajo una imagen técnica, pues como se examina en el capítulo 3, la mayor parte de los ingresos petroleros resultaban preasignados al servicio de la deuda. Al parecer, esta era la concepción de sostenibilidad del Banco. Por tanto, se infiere que sostenibilidad de la deuda implicaba únicamente disponer de recursos para los pagos

En 2003, del total de la deuda externa un 38% correspondía a las instituciones multilaterales. Dentro de este porcentaje la mayor participación estaba representada por el BID (46%), seguido por CAF y el BM (25 y 20% respectivamente). Un 8% se mantenía con el FMI y el remanente con el FLAR (BID 2004b, nota 26). Para el año siguiente la participación del BID alcanzó el 50%, pero la CAF lo superó en aprobaciones. El Banco se consideraba a sí mismo el multilateral más importante para el país (BID 2004b, puntos 2.30 y 5.12) o incluso su “principal acreedor externo” (BID 2008a, 10). Para fines de 2006 el porcentaje de los multilaterales dentro de la deuda externa se había incrementado hasta un 40,5%, pero se aprecia una disminución relativa de la presencia del BID con alrededor del 44% (BID 2008a, 10). Entre 2000 y 2006 se advierte un decrecimiento de la participación del BID y un incremento de CAF (BID 2008a, 10).

Es importante considerar no únicamente los montos de financiamiento aprobados, sino en qué medida se concretaron. Por ejemplo, en la programación 1990-1993 constaba que sería conveniente conceder préstamos por alrededor de 1500 millones de dólares. Pero, esto no sucedió. Según el Banco, esto obedeció a “la ausencia de consenso para emprender acciones de apertura comercial y financiera” (BID 2004b, punto 2.5), mostrando una vez más la orientación neoliberal del Banco.

En cuanto a la reducción de la pobreza, calificada por el BID como uno de sus objetivos principales, el BID ha promovido una “focalización del gasto” en lugar de políticas públicas de alcance universal. Durante los noventa y principios de la siguiente década el financiamiento del BID para áreas sociales fue provisto a través del “Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE)” en términos de “alivio de la pobreza”. Se estableció un programa dirigido a comunidades locales (BID 2002, 23, 53, 54; BID 2004b, punto 4.27). Según el informe anual del BID de 2001, el objetivo del programa era brindar “capacitación y asistencia técnica a 500 localidades para que pudieran formular y ejecutar proyectos adaptados a sus necesidades locales” mencionándose expresamente infraestructura educativa y sanitaria (BID 2002, 54), mientras que la evaluación 1990-2002 no menciona la capacitación para formular proyectos, sino que señala que el programa “consistía principalmente en la construcción o mejoramiento de centros educativos, de salud y pequeñas obras de saneamiento” (BID 2004b, punto 4.27). En el documento de evaluación también se alude a los problemas que se presentaron en la ejecución del programa, tales como costos administrativos excesivos y politización (BID 2004b, punto 4.27). Así, persiste la interrogante respecto a cuál fue el verdadero destino de los recursos de este Fondo. Por otra parte, la evaluación 2000-2006 puntualiza que el FISE fue un instrumento “para compensar a los pobres, particularmente rurales, por las reducciones en el gasto público que se llevaron a cabo en el marco de los ajustes macroeconómicos” (BID 2008a, 41). Así, son evidentes los perjuicios de las reformas neoliberales, aunque se pretenda encubrirlos.

En 1999 el BID contribuyó a la creación del “Sistema Integrado de Indicadores Sociales (SIISE)”, el cual permitió mejorar el manejo estadístico y sentó una base para la antes mencionada focalización, para la cual, además se estableció un “Sistema de Identificación de Beneficiarios de Programas Sociales – SELBEN” con un aporte del BID de 4,1 millones de dólares. Según el Banco, de este modo se consigue “estandarizar y despolitizar la asignación de los recursos de los programas sociales” (BID 2004b, punto 4.28). Los términos empleados dan cuenta de la orientación del discurso del BID hacia conceptos tecnocráticos con una pretendida despolitización, no obstante, no se explica el alcance de esta concepción, es decir que no se hace explícito el sentido de la politización y en qué consiste despolitizar el trabajo del Estado en áreas sociales.

En 2003 se aprobó el “Programa Sectorial Social” por un monto de 200 millones de dólares (BID 2004a 12, 19, 56; BID 2008a, 35). Este se extendió hasta 2006 y su objetivo fue consolidar el “sistema de protección social para los más pobres y mejorar la calidad y la eficiencia del gasto social” (BID 2008a, 35). El informe anual del BID de 2003 anota que los recursos se destinarían a “[...] gastos prioritarios en materia de salud, educación y bienestar social durante un período de ajuste macroeconómico” (BID 2004a, 56). Los desembolsos también se encontraban condicionados “[...] al cumplimiento de medidas acordadas de política macroeconómica” (BID 2004a, 56). Es evidente el carácter subordinado que se confiere al área social, atendiendo en primer plano los llamados ajustes.

En el área social también se inscribe el programa “Nuestros Niños” aprobado en 1997 por un monto de 45 millones de dólares, cuyos desembolsos principalmente se realizaron entre 2000 y 2005 (95%). Este buscaba ofrecer protección a niños de hasta cinco años. Lo llamativo es que según el Banco, se pretendía “involucrar a la sociedad civil en distintos momentos del proceso de la política pública, reduciendo gradualmente la intervención directa del Estado nacional” (BID 2008a, 38), es decir, un proceso de despolitización en términos de pretender ocultar la dimensión política.

En relación con el área de integración, también prioritaria para el Banco, misma que se enfoca desde una perspectiva comercial, cabe mencionar el préstamo concedido al Ecuador en 2003 por un monto de 2,9 millones de dólares para financiar el “Programa de apoyo a la gestión del comercio exterior”. El programa tenía el propósito de “incrementar el comercio exterior del Ecuador mediante el fortalecimiento de la capacidad del gobierno para formular y negociar una política comercial integral y coherente” (BID 2004a, 57). Entonces cabe preguntarse con qué principios debía establecerse tal coherencia. En todo caso, es claro que el enfoque se encontraba en “capacitación y asistencia técnica” a los negociadores de los acuerdos comerciales, así como reformas normativas para facilitar la “gestión comercial” (BID 2004a, 56) sin especificar en beneficio de quién.

El BID dispone de capacidades materiales constituidas por el financiamiento que está en condiciones de proveer, pero estas no están desconectadas de cierta clase de ideas con las cuales se construyen imágenes. Ejemplo de ello se encuentra en el financiamiento que en 2001 otorgó a Ecuador para actividades agrícolas, pero, se trataba de aquellas consideradas “económicamente

sostenibles” (BID 2002a, 12). La sostenibilidad puede entenderse de distintas formas, pero en esta ocasión el énfasis está puesto únicamente en la dimensión económica.

Finalmente, en relación con el área ambiental y de manejo de desastres naturales que adquirió relevancia en el BID, puede mencionarse el préstamo otorgado al Ecuador en 2004 por un monto de 12,4 millones de dólares para el “Proyecto de manejo de recursos costeros - Segunda etapa”. El objetivo era financiar “proyectos preventivos y productivos” al tiempo de transferir a las comunidades la responsabilidad “[...] por la planificación del uso de la tierra y el manejo costero”. Las actividades a desarrollar incluían “instalación de sistemas de agua potable y manejo de desechos sólidos”, “obras públicas para proteger el medio ambiente y mitigar los daños ocasionados por desastres naturales tales como el fenómeno El Niño” (BID 2005, 60). Asimismo, en 2006 se otorgó al país un préstamo de 5 millones de dólares para financiar el “Sistema de alerta temprana y gestión del riesgo”. El objetivo era gestionar la amenaza volcánica, así como modernizar “la estructura institucional de los organismos públicos particularmente en el área de planificación” (BID 2007a, 43).

## **5.2. Interacción BID y modelo neoliberal peruano 2001-2006**

El BID afirma que durante los noventa apoyó la “política de desarrollo” llevada adelante por el Perú. Esta se habría orientado hacia acrecentar la “eficiencia de asignación de recursos mediante el afianzamiento de la estabilidad macroeconómica y un entorno sustantivo favorable a las fuerzas del mercado” (BID 2002b, 55). En términos concretos, proveyó financiamiento para la ejecución de las reformas. Más del 25% de los recursos entregados durante la década habrían tenido como destino la “estabilización y reforma estructural”, recursos conferidos en la modalidad de “préstamos de desembolso rápido”. Tales préstamos contenían condicionalidades políticas que el Banco describe como de “sacrificio a corto plazo”. Para mitigar esta imagen negativa, los documentos mencionaban los beneficios que se esperaba de las medidas solicitadas. En el caso del Perú, estos se referían a reducción de la inflación y las tasas de interés, economía más competitiva, incremento del “crecimiento, el empleo y los salarios”, reducción de la pobreza, fortalecimiento de la banca y atracción de inversión (BID 2002b, 18). El BID añade que “hubo claramente una coincidencia entre el Gobierno y los organismos multilaterales en cuanto a los beneficios y costos relativos de la agenda de reformas” (BID 2002b, 19). Todo lo anterior muestra que el Banco defendía abiertamente las bondades del modelo neoliberal. La coincidencia

entre el modelo promovido por el Banco y la orientación del país explica la buena relación mantenida.

A principios del siglo XXI el BID relevaba que varios funcionarios del gobierno peruano expresaban su conformidad con el trabajo del Banco durante la década anterior, concluyendo que el BID había proporcionado aquello que el país requería (BID 2002b, 55). La imagen del BID en el país permanece positiva, así se desprende de la siguiente afirmación: “el BID es una fuente de financiamiento amigable que presta todo su cocimiento al servicio del país y contribuye en el financiamiento de los proyectos, entonces es una relación cordial, fructífera de larga data” (entrevista 4 2020).<sup>24</sup>

El BID resaltaba la adhesión del Perú al “Consenso de Washington”, puntualizando que en alrededor de tres años lo aplicó casi por completo (BID 2002b, 10). Sostenía que “tanto la estabilización como la reforma fueron relativamente ‘puras’ y convencionales”, de modo que “encarnaron cabalmente la opinión ortodoxa de las instituciones multilaterales en la época” (BID 2002b, 18). Además, se intentó aplicar simultáneamente las reformas que posteriormente se denominaron de primera y segunda generación (BID 2002b, 18, 19).

Lo anterior da cuenta de un total alineamiento en el plano de las ideas que se llevó a la práctica mediante la provisión de financiamiento y asistencia técnica por parte de casi “todos los acreedores bilaterales y multilaterales” (BID 2002b, 17). Se advierte también una tecnocratización, ya que se afirma que el “programa de estabilización inicial” fue elaborado por “tecnócratas” del MEF apoyados técnicamente por el FMI y el BM (BID 2002b, 17, 18).

El BID mantuvo una relación cercana con el BM que se expresó en un trabajo coordinado. Los dos bancos cofinanciaron las reformas comercial, financiera, “financiamiento social de emergencia”, “reducción de la deuda” y “medidas relacionadas con la emergencia de El Niño” (BID 2002b, 13). Mientras que, en otros sectores, tales como salud y educación, a pesar de no existir cofinanciamiento, hubo coordinación e incluso “misiones conjuntas” (BID 2002b, 13). En el documento de evaluación del BID se subraya que la efectiva coordinación no se fundó en procesos institucionales, sino en la relación directa entre los respectivos funcionarios (BID

---

<sup>24</sup> Entrevista anónima 4. Lima 6 de marzo de 2020.

2002b, 19). Ejemplos de la actuación coordinada entre BID y CAF son el “proyecto de reforma de competitividad” y de Camisea, y con el BM el proyecto de “infraestructura vial rural” (BID 2007b, 19).

Múltiples proyectos programados en los noventa se cancelaron. Esto se justificó bajo el argumento de que se inscribían en la esfera de la inversión pública, considerado incompatible con el proceso que llevaba a efecto el gobierno, denominado desinversión (BID 2002b, 8).

El avance en la implementación de las “reformas estructurales” se medía a través del “Índice Estructural Lora-BID”. Durante los primeros años de los noventa “el Perú pasó de un nivel muy inferior al promedio regional a la categoría de modelo para la región” (BID 2002b, 18).

Asimismo, el Banco resalta que la reforma del “mercado de trabajo” para hacerlo más flexible fue una de las más profundas de la región. Las medidas consistieron en la significativa disminución de “los gastos de despido mediante la eliminación de la seguridad en el empleo. la introducción de los contratos de trabajo temporales y la modificación de la estructura de los pagos de despido” (BID 2002b, 25).

Se observó cierta desaceleración y retroceso en algunas áreas de reforma durante la segunda mitad de los noventa, lo cual preocupaba al Banco haciendo que surgieran preguntas relacionadas con el sostenimiento de las reformas (BID 2002b, 26). La relativa paralización del proceso de reforma implicó cancelaciones de préstamos con el BID, por ejemplo, aquel que se destinaba para la “reforma del sector público”. El BID y el BM retomaron la “agenda de reforma” entre 1999 y 2000. El BID señala que esto fue posterior a la “crisis económica de 1998” sin mencionar si proveyó financiamiento en su contexto (BID 2002b, 27). Pero, sostiene que tal crisis no afectó la imagen de las reformas ante la sociedad, por lo que no fueron rechazadas (BID 2002b, 56). Así, se advierte nuevamente el esfuerzo de proyectar una imagen de aceptación del modelo.

Como ya se ha mencionado, durante los noventa el modelo neoliberal ocasionó una “reprimarización económica” caracterizada por la prevalencia del sector primario en detrimento de la industria. Ante este hecho, el BID expresaba desconcierto, resaltando que se esperaba un crecimiento en la exportación de manufacturas (BID 2002b, 23, 24). Por tanto, concluía que “la considerable liberalización del comercio emprendida por el Perú, con el apoyo del Banco, no ha producido los efectos deseados en la posición externa del país” (BID 2002b, 24). Además, reconocía que la liberalización había incrementado la vulnerabilidad de la economía ante “las



crisis del comercio exterior”, lo cual se mitigaría mediante un “nivel más profundo de intermediación financiera” junto con el “fondo de estabilización” (BID 2002b, 24).

El BID exaltaba el modelo neoliberal, calificando como “extraordinarias” las reformas y sus resultados, aunque consideraba que estos “fueron inferiores a las expectativas” (BID 2002b, 26). Esta afirmación contrasta con un reconocimiento velado de que durante los primeros años de los noventa, periodo de la más profunda reforma, creció la pobreza y la desigualdad (BID 2002b, 33), así como del fracaso en cuanto a resolver “problemas estructurales de larga data” (BID 2002b, 56). Se encuentra una afirmación similar en la evaluación presentada en 2007, pues se reitera que el crecimiento económico incidió sobre “la disminución de la pobreza y la generación de empleo” por debajo de lo que se esperaba (BID 2007b, 3). En el periodo 2001-2004 “la pobreza total se redujo del 54% al 51.6%” (BID 2007b, 3). Adicionalmente, el BID criticaba el reducido gasto social, la baja calidad educativa (BID 2007b, 4) y las deficiencias de la administración pública. Respecto a esta última, el Banco destaca su incidencia en la realización de negocios (BID 2007b, 5). Es decir que el foco está puesto en el mercado, de modo que la calidad del servicio público importa en la medida en que contribuye al desarrollo de este. De acuerdo con Alarco, en los noventa se estableció la institucionalidad orientada a regular varios sectores, pero esto, bajo guía del BID y del BM, se entendió en términos de “equilibrio entre el sector privado, el sector público y el consumidor”, en lugar de velar por este último (Alarco 2020).

Durante el gobierno interino de principios del siglo XXI, aparentemente se mantuvo una relación cercana con el Banco, situación que muestra un vínculo directo entre las ideas y las capacidades materiales. Es decir, como el discurso puede traducirse en financiamiento. En primer término, el BID sostenía que el gobierno había enfrentado desafíos derivados de la pérdida de confianza social en la institucionalidad y su exigencia de una reconfiguración de esta. Así, “en colaboración con el BID, el gobierno” habría definido los campos en los cuales podría trabajarse para renovar la relación entre la sociedad y el Estado. Con el objeto de respaldar tal trabajo, el Banco otorgó 250 millones de dólares en calidad de “préstamo sectorial innovador de un solo tramo” direccionado a “la transparencia fiscal y la responsabilización, la protección de los gastos sociales y mejoras de la política social y de la administración de la justicia” (BID 2002a, 26). La mencionada cercanía resulta evidente cuando se considera que los recursos se entregaron de

manera inmediata debido a que las condiciones se encontraban cumplidas cuando se aprobó el préstamo (BID 2002a, 26, 65). Resalta también “la protección presupuestaria explícita de programas sociales y judiciales prioritarios” (BID 2002a, 26). Esto implicaba la utilización de parte del préstamo para sostener “programas prioritarios de lucha contra la pobreza y fortalecimiento del sistema judicial frente a reducciones presupuestarias que se realicen durante el período de ajuste macroeconómico” (BID 2002a, 65). El Banco también subraya el establecimiento de “un fondo especial para financiar estudios técnicos que faciliten las reformas a ser realizadas por futuros gobiernos (BID 2002a, 26). Así, prácticamente todo se enmarcaba en la ejecución de las reformas neoliberales.

En línea con esto, se pretendió intervenir en la institucionalidad estatal (BID 2002b, 41). En los noventa el Banco aprobó un préstamo orientado a modificar la estructura estatal que fue rechazado debido a los potenciales despidos (BID 2002b, 46-48). El Banco restaba importancia a tal consideración, afirmando que la resistencia obedecía a que se iba a disminuir el poder del “Ministerio de la Presidencia” al incrementar la rendición de cuentas interna (BID 2002b, 48). A pesar de este antecedente, el Banco continuó proveyendo recursos para reformas administrativas, por ejemplo, en 2001 proveyó financiamiento para “sanear las finanzas públicas” (BID 2002, 12, 24), en 2002 aprobó un préstamo de 206 millones de dólares para la “reforma del financiamiento del sector público” (BID 2002b, 48) y participó en el programa gubernamental de incremento de la cobertura de la administración de justicia efectuado entre 1998 y 2002 (BID 2007a, 16). El interés del Banco en este tema obedecía al papel atribuido al “estado de derecho en la administración de la economía de mercado” (BID 2002b, 41).

La cercanía entre el gobierno y el BID también puede apreciarse en que los préstamos solicitados por el Perú entre 2002 y 2006 se aprobaron en un tiempo inferior al promedio (BID 2007b, 12). Asimismo, los desembolsos para el Perú fueron superiores al promedio, aunque hubo cierto retraso en la ejecución (BID 2007b, 13). El BID atribuye la conveniente interacción a la “buena cooperación entre las autoridades del MEF y del Banco” (BID 2007b, 29). A pesar de dicha cercanía, el Banco señala que el gobierno limitó mayores avances, por ejemplo, en el tema de descentralización, el cual continuó figurando entre los intereses del Banco (BID 2002b, 50; BID 2006, 49; BID 2007b, 17).

Por otra parte, puede mencionarse el financiamiento para la denominada “Facilidad para la mejora de la calidad y la gestión del gasto público”. Esta tenía como objetivos “modernizar y racionalizar la inversión pública y la presupuestación por resultados”; “mejorar la calidad de la gestión pública, la vigilancia del gasto y los sistemas de gestión administrativa y financiera”; y, “ampliar las alianzas público-privadas en las inversiones y los servicios” (BID 2006, 49). La gestión del gasto también se abordó en 2006 (BID 2007a, 49). Además, se otorgaron 20 millones de dólares para atender la emergencia ocasionada por un terremoto, esto dentro de la “facilidad de reconstrucción de emergencia” (BID 2002a, 10, 20, 66).

La estrategia del BID para el Perú entre 2002 y 2006 se habría sostenido sobre “tres áreas programáticas”: “productividad y competitividad, desarrollo social, y modernización del Estado y descentralización” (BID 2007b, 5). Pero, no puede desconocerse que la labor del Banco no se ciñó estrictamente a la programación, así, aprobó dieciocho operaciones de treinta y seis programadas, además de trece no programadas (BID 2007b, 7). El número de aprobaciones da cuenta de donde se centró el interés del Banco, por ejemplo, en el sector de competitividad se aprobaron incluso más operaciones que aquellas programadas, las cuales estuvieron acompañadas de cooperación técnica.

En esta área figura un préstamo para reformas de política por 300 millones de dólares para impulso de la competitividad (BID 2004a, 12, 65). El BID definía la competitividad en términos de “la calidad del entorno económico e institucional para el desarrollo sostenible de las actividades productivas privadas” (BID 2004a, 65). Se planteaba que con estos recursos se respaldaría “iniciativas públicas y privadas de incremento de la productividad, así como reformas destinadas a mejorar la competitividad”, esto es, “ayudar a las empresas a aumentar la eficiencia y reducir costos” (BID 2004a, 65). El BID relevaba que en esta área se proveyó asistencia técnica y se efectuaron estudios (BID 2004a, 23). Identificaba variados obstáculos a la competitividad en el país: deficiencias en infraestructura; limitado “acceso al crédito”; “barreras a la entrada de nuevas empresas”; poca “innovación tecnológica”; “regulaciones del mercado de trabajo” y, “regulaciones impositivas” (BID 2007b, 3), los cuales se consideran limitantes a la “posibilidad de hacer negocios en el país” (BID 2007b, 3). Por tanto, las reglas laborales y tributarias eran presentadas como frenos para la competitividad, lo cual revela la promoción de un mercado sin restricciones encubierto en un discurso técnico.

En contraste, la estrategia proclamaba la “importancia del sector social”, pero le correspondió únicamente el 19% de la programación y el 16% de las aprobaciones (BID 2007b, 7). Destacan algunos préstamos para “agua y saneamiento” (BID 2006, 10). Por ejemplo, en 2005 otorgó un préstamo de 50 millones de dólares para financiar el “Programa de desarrollo del sector del saneamiento (fase II)”. Es evidente el interés en promover la participación del sector privado, ya que el programa tenía por objeto apoyar “la formación de alianzas público privadas para la reparación, la ampliación, la operación y el mantenimiento de sistemas básicos de agua potable y saneamiento que beneficien a los pobres de zonas alejadas” (BID 2006, 50).

El BID participó en la estrategia peruana para reducir la pobreza (BID 2004a, 19). El enfoque se mantenía en el alivio de la pobreza, a tal efecto, por ejemplo, en 2004 otorgó un préstamo de 300 millones de dólares para el fortalecimiento de “la red de protección social que beneficia a los más pobres mediante el mejoramiento de los sistemas de transferencia y focalización del gasto social, la calidad de la educación, los servicios de salud y los programas de nutrición” (BID 2005, 30). Se trató de un “préstamo de desembolso rápido”, cuyos recursos se entregarían “[...] en tramos basados en las mejoras de los mecanismos de transferencia y focalización, la implantación de sistemas nacionales y locales de seguimiento, la protección de servicios sociales críticos y el cumplimiento de políticas macroeconómicas acertadas” (BID 2005, 69). Persiste la interrogante respecto a quién definía cuáles eran las “políticas macroeconómicas acertadas”. Este préstamo estuvo acompañado por uno de 5,3 millones de dólares para cooperación técnica, cuyos fondos se destinarían a la contratación de “servicios de consultoría, equipo y capacitación” (BID 2005, 69).

El Banco señala que en 2001 proveyó recursos para agricultura (BID 2002a, 12). Pero, en la lista de operaciones por país consta un préstamo de 23,3 millones de dólares bajo la denominación de “Titulación y registro de tierras (segunda etapa)”, mismo que en estricto sentido no tenía objetivos agrícolas, sino que se enfocaba en “asegurar derechos de propiedad y fortalecer el catastro y registro rural de la propiedad”, promover “un mercado inmobiliario eficiente y transparente”. Si bien, se afirmaba que con ello se fomentaba “las inversiones rurales, la productividad y el acceso a créditos”, no puede desconocerse el señalamiento expreso de que se financiaría “trabajos técnicos, legales y administrativos que harán posible el saneamiento físico y legal, la elaboración de los mapas catastrales, y la inscripción y entrega de alrededor de 525.000 títulos” (BID 2002a, 65). Además, se preveía entregar títulos de tierras comunales campesinas e

indígenas, así como demarcar “15 reservas naturales” (BID 2002a, 66). Hubo personas que se quedaron fuera por no contar con documentos de identidad y los agricultores no conocían de manera suficiente las implicaciones de poseer un título (BID 2007b, 23, 24), por lo cual, el proceso de titulación no parece haber sido lo más a propósito. Tales circunstancias muestran que la situación en el agro requería acciones básicas que no necesariamente se vinculaban con el mercado.

En una lógica similar se inscribe el préstamo aprobado en 2004 para “mejora del acceso a mercados rurales”. Se trataba de un programa en cuyo marco se pretendía proporcionar “sistemas de información agropecuaria y asesoramiento empresarial a grupos de productores rurales”. Con ello, se buscaba facilitar instrumentos para acceder a mercados, “reducir los costos de transacción y aumentar las utilidades”, además de “modernizar el sistema nacional de información agropecuaria, mejorar las estadísticas y el procesamiento de datos y crear una red accesible para los productores de todo el país”. También se incluía un componente de asistencia técnica para “establecer nexos entre productores y compradores”, facilitar “el acceso al crédito y la tecnología”, y promover “actividades no tradicionales tales como artesanías, ecoturismo, acuicultura y silvicultura” (BID 2005, 70). En esta área también puede mencionarse el préstamo aprobado para “Control y erradicación de la mosca de la fruta en zonas costeras”. Se menciona como objetivos de este proyecto “aumentar el potencial de exportación del país y la competitividad internacional” (BID 2006, 50), revelando que los intereses principales se centraban en el mercado. Entonces persiste la interrogante respecto a qué desarrollo se financiaba.

El BID también ha proporcionado recursos para infraestructura (camino rurales) (BID 2001, 12). Se preveía que estas obras contribuirían a que varias localidades accedieran a “mercados y servicios esenciales de salud y educación” (BID 2002a, 65). Si bien, se menciona el acceso a salud y educación, no puede desconocerse que los mercados figuran en primer plano. En infraestructura también figura el préstamo de 45 millones de dólares aprobado en 2003 para el programa de “transporte urbano” de Lima a operarse por empresas privadas (BID 2004a, 66). El BID otorgó un préstamo de 18 millones de dólares a la empresa privada adjudicataria de la concesión del gobierno peruano para la “construcción- operación-transferencia para administrar la Red Vial 5”, carretera que comunica Lima con el norte del país (BID 2004a, 32, 66). En 2005,

aprobó el otorgamiento de recursos para el “Programa de caminos departamentales” (BID 2006, 50).

También se aprobó financiamiento para el “Programa de vivienda (fase I)”, entre cuyos objetivos constaba la promoción de la “participación del sector privado en la construcción de viviendas de bajo costo” (BID 2004a, 66). En este aspecto también es evidente la consideración del mercado en primer plano, puesto que se señalaba que a través del programa se financiaría “la construcción de sistemas de agua potable y saneamiento, instalaciones recreativas, parques, centros comunitarios y otros servicios vecinales”, lo cual tenía por objeto “incorporar los barrios informales al mercado formal de la vivienda” (BID 2004a, 66). No se contemplaba como fin el mejoramiento de la calidad de vida. Asimismo, se preveía urbanizar “predios subutilizados de propiedad del Estado”, los cuales se ofrecerían a la iniciativa privada con el objetivo declarado de “estimular la oferta de viviendas de bajo costo” (BID 2004a, 66).

El Banco confiere especial relevancia a las consideraciones ambientales. En este sentido, subraya su interés en “la mitigación de los riesgos asociados al proyecto del gasoducto Camisea”. En 2002 concedió un préstamo al sector público que tenía por objeto “fortalecer la capacidad de las entidades públicas encargadas de la supervisión de las actividades del proyecto” y en 2003 procuró contribuir al mejoramiento de “los aspectos sociales y ambientales del gasoducto y obras conexas en otros lugares del país” (BID 2004a, 31). No obstante, la evaluación del BID pone de relieve que no hubo un enfoque en cuestiones estructurales del manejo ambiental (BID 2007b, 8, 9). En 2003 el BID otorgó un préstamo de 75 millones de dólares a “Transportadora de Gas del Perú S.A.”, el “consorcio internacional al que el gobierno peruano adjudicó la ejecución del proyecto” Camisea, proyecto que además, contaba con cofinanciamiento de CAF (BID 2004a, 65).

El Banco relevaba los beneficios derivados del proyecto Camisea, puntualizando, además, su contribución financiera y técnica. En este último punto señala que previo a la ejecución del proyecto, el Banco asignó “un equipo de expertos técnicos, tanto del Banco como consultores, para trabajar con las instituciones gubernamentales con el fin de mejorar el proyecto, los procedimientos y las normas”. Tales expertos habrían contribuido “[...] a supervisar y vigilar las medidas de protección social y ambiental, tanto antes como después del financiamiento del Banco otorgado en 2002” (BID 2007a, 37). Adicionalmente, el BID celebró múltiples reuniones

con “partes interesadas”. Según el Banco, todo esto significó que estaba “[...] apalancando su contribución financiera minoritaria a Camisea para producir mayores beneficios al país y a sus ciudadanos” (2007a, 37).

Para 2005, del total de la deuda que el país mantenía con organismos multilaterales el mayor porcentaje correspondía al BID (43,4%) equivalente a 3468 millones de dólares (MEF 2006, 5). A fines de 2006 la deuda con el BID ascendió a 3679 millones de dólares (MEF 2007, 4). Además, en 2006 el país contrató con el BID una “operación de garantía de riesgo parcial” hasta por 60 millones de dólares (MEF 2007, 6).

El BID resalta la reducción de la deuda pública peruana (BID 2007b, 1), cuyos montos y porcentajes en relación con el PIB se muestran en la tabla 4.7. También se remarca el mayor volumen de bonos en soles, lo cual disminuyó el riesgo cambiario (BID 2007b, 1). Esta orientación concuerda con las recomendaciones del Banco relativas a convertir la deuda a moneda local (BID 2007a, 14). Además, en 2006 el BID emitió bonos en soles equivalentes a 120 millones de dólares (BID 2007a, 65, 97), lo cual constituyó un aporte al crecimiento del mercado en soles.

Cabe anotar que en el periodo 2002-2006, Perú ocupó el segundo lugar en aprobación de proyectos, lo que, según el propio BID, expresaba “la relevancia del país para el Banco” (BID 2007b, 7). El área de “préstamos de rápido desembolso” también adquirió importancia significativa. El Perú ocupó el cuarto lugar en tales aprobaciones. Esta clase de recursos “cubrieron entre el 21% y el 60% de las necesidades de financiamiento externo de libre disponibilidad, salvo para el año 2003 donde no se registró ningún desembolso” (BID 2007b, 8). Estos préstamos tuvieron por objeto “cambiar el perfil de [...] deuda y cubrir vencimientos de deuda anteriormente contraída” (BID 2007b, 8). Además, reflejaban la concordancia del país con el BID, ya que su preparación llevaba mucho menos tiempo que el promedio manejado por el Banco (BID 2007b, 12, 13). Esta concordancia también se refleja en que en varias ocasiones las condicionalidades establecidas en los préstamos ya estaban cumplidas cuando estos se aprobaban, razón por la cual no se precisaba ejecutar la cooperación técnica destinada para ello y el desembolso se realizaba de manera inmediata (BID 2007b, 29).

En provisión de “asistencia técnica” destaca lo relativo a levantamiento de datos por medio del “Mejoramiento de las Encuestas y la Medición de las Condiciones de Vida en América Latina y

el Caribe (MECOVI)” orientado al manejo estadístico (BID 2002, 21). El BID también contribuyó en “la preparación de informes nacionales sobre el progreso en la consecución de los objetivos [...]” de desarrollo del milenio (BID 2005, 20).

## **Conclusiones**

Este capítulo muestra el papel del BID en la consolidación de la hegemonía del modelo neoliberal. En su calidad de institución multilateral ha conjugado ideas y capacidades materiales para proveer soporte al modelo. Conjuntos de ideas en defensa de dicho modelo y en descalificación de posibles alternativas aparecen en los discursos del Banco. Los mismos se encubren con imágenes técnicas, despolitizadas y pueden llegar a aceptarse en razón de la preponderancia alcanzada por el Banco, configurando el componente de consentimiento de la hegemonía. Se encubre la dimensión del poder al sostener la conveniencia social de las reformas, mientras se cuida de los grupos de poder económico, al tiempo que se omite mencionar que son los beneficiarios reales de estas.

El BID constituye un mecanismo de vinculación entre las esferas doméstica e internacional al transferir desde las instituciones de alcance global hacia sus miembros ideas expresadas en determinadas políticas. Esta acción política está atada a la esfera económica en la dimensión de las capacidades materiales traducidas en provisión de financiamiento, provisión que se ha condicionado a implementar dichas políticas. En consecuencia, más que una interacción entre el BID y el modelo político, se advierte una transmisión del mismo a los países, la cual resulta funcional a un entramado de relaciones de poder.

El discurso del BID también refleja su coincidencia con las reformas neoliberales en el caso particular del Perú. País que se proponía como ejemplo debido a la asunción del modelo prácticamente sin reservas percibida por el Banco. En línea con lo anterior, se aprecia la preminencia conferida al sector privado.

En el caso del Ecuador también se proporcionó financiamiento condicionado a la ejecución de las reformas. Pero, se las cuestionaba, considerándolas incompletas. El BID promovió la liberalización financiera en el país, lo cual derivó en la crisis de fines de los noventa. A pesar de ello, el Banco no pone en duda la conveniencia de las reformas, sino que justificó la dolarización y contribuyó a su implementación. Acción que contrasta con su posterior recomendación de



reorientar la deuda pública hacia la moneda local. Cabe anotar, que no se encontraron menciones respecto a una participación del Banco en las actividades de reorientación de la deuda pública peruana.

## **Capítulo 6. BID 2007-2016**

Este capítulo aborda la interacción entre el BID y los modelos políticos ecuatoriano y peruano entre 2007 y 2016. En Ecuador se intentó construir un modelo de base doméstica, frente al cual el BID expresó renuencia, pero luego buscó conservar un papel relevante. Esto se expresó en cierto alineamiento con los objetivos gubernamentales. Mientras que en Perú se mantuvo el modelo, pero el BID precisó reorientarse en razón de la búsqueda de autonomía por parte del país respecto al financiamiento. Además, el discurso del BID continuó alineado con el modelo neoliberal, aunque de forma menos explícita.

### **6.1. Orientación del BID entre 2007 y 2016**

El BID se presenta a sí mismo como “el banco regional más grande y más antiguo del mundo” y, como “la principal fuente de financiamiento multilateral para el desarrollo económico, social e institucional en América Latina y el Caribe”, lo cual se reitera en los sucesivos informes anuales (por ejemplo, BID 2008b; BID 2011; BID 2014a, II; BID 2017a, II). De lo anterior se desprende que a las esferas económica y social ya señaladas en páginas previas, se incorporó una institucional. Cada una está vinculada con determinadas actividades a financiar. En la esfera económica se inscriben las “estrategias” orientadas a “ampliar el crecimiento, intensificar el comercio y las inversiones”, así como aquellas relacionadas con el “desarrollo del sector privado” (BID 2008b; BID 2009; BID 2010a). El informe de 2008 señala expresamente “impulsar el libre comercio”, además de referirse a un “crecimiento económico sostenible” (BID 2009, 8).

A la esfera social corresponden las “estrategias para reducir la pobreza” (BID 2008b; BID 2009; BID 2010a; BID 2011). También puede mencionarse la inversión en “agua y saneamiento” (BID 2011). En la esfera institucional se inscribe la “modernización del Estado” (BID 2008b; BID 2009). En 2007 esta comprendía “los aspectos institucionales, regulatorios y gerenciales de las entidades públicas”, “la buena gestión y la gerencia basada en resultados en los ámbitos tributario, de la gestión fiscal, aduanero y del gasto público”, “administración pública electrónica” y “la tecnología de la información” (BID 2008b). Según un funcionario del BID, la “modernización del Estado” incluye” disminución del gasto público (por ejemplo, menos empleados públicos) y mejores servicios estatales (Entrevista BID 1 2019). Esta dejó de constar entre las “áreas clave” en años posteriores, pero se continuó financiando asuntos relacionados con la administración pública (BID 2011) bajo etiquetas de “fortalecimiento institucional” o “apoyo a

las instituciones”. De acuerdo con el BID, a través de sus proyectos se fortalece “la capacidad institucional de ministerios sectoriales y agencias [...]”, además, “[...] promueve la eficiencia de instituciones clave del sector público como una forma de lograr mayor efectividad en el gasto público y de fomentar un crecimiento inclusivo y sustentable” (BID 2012c, 78).

De los documentos del BID se desprende una serie de ideas que dan cuenta de una determinada orientación política, si bien, esta no es tan explícita como en el periodo previo. Uno de los elementos que refleja esta orientación es considerar insostenible el aumento del gasto público que tuvo lugar en varios países. La recomendación del Banco no tenía relación con el incremento de la recaudación fiscal para respaldar dicho gasto, sino con la limitación de este último (BID 2008b). Bajo la etiqueta “gestión del gasto público” el BID aludía a la búsqueda de eficiencia del gasto, endeudamiento controlado y mayores ingresos estatales (BID 2013b, 23).

El BID señala que financia “proyectos de desarrollo” (BID 2008b; BID 2009; BID 2010a). Se infiere que estos tienen relación con las esferas ya revisadas. Además, se vincula expresamente con una concepción de financiamiento del desarrollo a pesar de que no sea claro cuál es el contenido de tal desarrollo. El Banco añade que se mantiene “una focalización en las necesidades específicas de los países” (BID 2016b, 125). Esto constituye un discurso oficial, pero no necesariamente la orientación de las acciones.

Posteriormente se incluyeron como “áreas clave” la “promoción de la energía sostenible y la mitigación del impacto del cambio climático”, así como la inversión en infraestructura (BID 2011). Esta última fue beneficiaria de importantes porcentajes de aprobaciones como se muestra en la tabla de distribución por sectores.

En el periodo 2008-2015 “más de dos terceras partes de la inversión en infraestructura en la región fueron financiadas con recursos públicos” (BID 2017b, 64), lo cual muestra el esfuerzo de los países por sostener sus propios proyectos, sus capacidades materiales al servicio de incrementarlas. Pero, el fin de la bonanza económica redujo la disponibilidad de los recursos de fuente pública, situación que sustentó la defensa de la inversión privada en esta materia por parte del Banco. En este contexto, proclamaba su experiencia en la formación de APP y promovía las “concesiones a largo plazo” (BID 2017b, 61).

El BID menciona la promoción de la “integración regional” (BID 2008b; BID 2009, 8), la cual se aborda principalmente en un sentido comercial (BID 2008b). Así, parte de la contribución del Banco consiste en préstamos y “asistencia técnica” para facilitar la obtención de beneficios derivados del comercio intra y extraregional (BID 2009, 27, 28). Por tanto, no se trata de una concepción de construcción de región. Esta orientación es todavía más clara en 2011 cuando se habla de una “integración internacional competitiva” concebida regional y globalmente (BID 2011). Siguiendo tal orientación, en 2011 fue aprobada la “estrategia sectorial del Banco para apoyar la integración competitiva Global y Regional”, autodenominándose “Banco de la integración de la Región” (BID 2012a, 29).

El Banco proveyó financiamiento en el marco de la IIRSA y del Plan Puebla-Panamá, iniciativas que vincularon la infraestructura con la integración regional. No obstante, OVE releva que los proyectos considerados hasta 2012 realmente no comportaban un alcance regional (BID 2013d, 5).

El propósito declarado del Banco es “apoyar el desarrollo económico y social de América Latina y el Caribe”, lo cual se asienta sobre “la promoción de un crecimiento sostenible” y “la reducción de la pobreza y la desigualdad”, calificados como “objetivos principales” (BID 2008b). Respecto al segundo objetivo, el BID señala que los programas encaminados a reducir la pobreza y la inequidad se formulan teniendo en cuenta las especificidades locales (BID 2009, 8). Esto significaría que no existen prescripciones únicas. Según el BID, los limitantes que obstaculizan la reducción de la pobreza son la “falta de igualdad de oportunidades” y las “brechas de conocimiento” intra e interregionales (BID 2010a).

Los indicados objetivos se perseguían a través de “áreas prioritarias”: competitividad, “modernización del Estado”, “programas sociales” e “integración económica regional” (BID 2008a). En el informe anual de 2008 aparecen otras “áreas prioritarias”: “Reducción de la pobreza”; “Energía sostenible y cambio climático”; “Agua y otros tipos de infraestructura”; “Educación e innovación”; y “Oportunidades para la Mayoría” (BID 2009, 8). Posteriormente se establecieron múltiples estrategias, objetivos y áreas prioritarias.

En 2011 se aprobaron las siguientes estrategias: “política social para equidad y productividad” (BID 2012a, 23), también llamada “estrategia social” (BID 2012a, 27); “instituciones para crecimiento y bienestar social”; “integración regional”; y, “cambio climático y energía sostenible

y renovable”, consideradas áreas prioritarias (BID 2012a, 23). Se decidió “preparar una quinta estrategia sectorial dedicada a la infraestructura” (BID 2013a, 12). Esta fue aprobada en 2013 bajo la denominación “Infraestructura Sostenible para la Competitividad y Crecimiento Incluyente” (BID 2014a, 16).

En la “Estrategia Institucional” para el periodo 2012-2015 se establecieron los siguientes ámbitos en calidad de “áreas prioritarias”: “política social para la equidad y la productividad”; “infraestructura para la competitividad y el bienestar social”; “instituciones para el crecimiento y el bienestar social”; “integración competitiva, internacional a nivel regional y mundial”; y, “protección del medio ambiente, respuesta al cambio climático, promoción de la energía renovable y robustecimiento de la seguridad alimentaria” (BID 2015b, 16). En 2016 se estableció un nuevo sector donde se recopiló lo relativo a desarrollo sostenible, esto es, “desarrollo urbano, turismo, desarrollo rural, gestión de riesgos de desastres, cambio climático y medio ambiente” (BID 2017a, 14). También se encuentra una serie de objetivos: “apoyar el desarrollo en países pequeños y vulnerables”; “ayudar a los países a reducir la pobreza y mejorar la equidad”; “asistir a los prestatarios en las formas de tratar el cambio climático, las energías renovables y la sustentabilidad medioambiental”; e, incrementar “la cooperación e integración regionales” (BID 2012b, 24).

En el contexto del desencadenamiento de la crisis financiera internacional, el Banco adoptó algunas medidas para ofrecer apoyo a sus prestatarios. Por ejemplo, se aprobó “[...] un Programa de Liquidez para la Sostenibilidad del Crecimiento, de US\$6000 millones” y se creó “un fondo de US\$500 millones para subsidiar los precios de los alimentos” (BID 2009, 7). Esta crisis también afectó al BID. Alarco (2020) y Páez (2019a) señalan que el Banco sufrió pérdidas debido a que realizó inversiones de riesgo. El Banco reconoció que “[...] en 2008 se produjeron pérdidas operacionales de US\$972 millones”, alcanzando una “disminución de US\$1300 millones en los ingresos” (BID 2009, 46). “En el curso del año, el Banco reconoció pérdidas no realizadas” correspondientes a la “cartera de inversiones a corto plazo” por un valor de 1600 millones de dólares (BID 2009, 50). “Las carteras de inversiones del Fondo para Operaciones Especiales, la Facilidad de Financiamiento Intermedio (FFI) y otros fondos administrados por el Banco [...] incluían valores respaldados por activos y por hipotecas”, por lo cual hubo “pérdidas no realizadas de US\$145 millones en las inversiones” (BID 2009, 52). El informe de 2009 señala

que el BID revisó sus “lineamientos de inversión”, así como otras medidas para mejorar su manejo del riesgo (BID 2010a).

A pesar de las afectaciones sufridas, la región se recuperó rápidamente. Para Moreno, el Banco “[...] ha influido en el éxito de la región”, habiendo contribuido a enfrentar las distintas crisis y a “[...] trazar el rumbo del progreso regional durante los últimos cincuenta años, [...]” (2009, 2). De este modo, omitió reconocer la incidencia de políticas no alineadas con las recomendaciones del Banco por parte de algunos gobiernos, así como la poca efectividad de su intervención en otros contextos históricos.

En 2010 se aprobó el informe sobre el noveno aumento de capital del BID por un valor de 70 000 millones de dólares (BID 2011; BID 2016d, 12). El acuerdo se denominó BID-9 y se planteó como objetivo acrecentar la “capacidad de respuesta, eficiencia, transparencia y rendición de cuentas” del Banco, lo cual se consideraba necesario para concretar “un Banco más grande” y “un Banco mejor” (BID 2015b, 15). En el marco de este acuerdo se definió una “Estrategia Institucional” (BID 2016d, 12), planteada también como “agenda de reformas” (BID 2011). Se proclamaba que esta tenía como referentes, por una parte, la reducción de la pobreza y la desigualdad y por otra, el “crecimiento sostenible”, todo lo cual se calificaba como “desafíos que constituirán la piedra angular del desarrollo en la Región” (BID 2011; BID 2012a, 23). Sin embargo, no se advierte un cambio sustantivo, puesto que siguen figurando reducción de la pobreza y crecimiento. Si bien es cierto, existe alguna variación cuando se menciona la necesidad de considerar el acceso al trabajo y a los servicios cambiando el enfoque puesto en la “redistribución de ingresos” (BID 2011; BID 2012a, 23). Pero, previamente no sobresalía un enfoque redistributivo del Banco, además, desatender la redistribución implica evitar abordar la concentración de la riqueza.

Respecto al crecimiento, la novedad se encuentra en las alusiones a los desafíos provocados por el cambio climático y la necesaria búsqueda de energías alternativas (BID 2011; BID 2012a, 23). Posteriormente, “reducir la pobreza y la desigualdad” y el crecimiento se califican como pilares de la “estrategia institucional”, pero el crecimiento aparece acompañado de varias especificaciones: “sostenido y sostenible” en lo económico, social y ambiental (BID 2014a, 16; BID 2015a, 13, 14). En 2015 se actualizó la “estrategia institucional”, definiendo desafíos y prioridades. Los primeros son los siguientes: “exclusión social y desigualdad”; “bajos niveles de

productividad e innovación”; e, “integración económica regional”. En cada uno debe tenerse en cuenta una serie de “temas transversales”: “igualdad de género y diversidad”; “cambio climático y sostenibilidad ambiental”; y, “capacidad institucional y Estado de derecho” (BID 2016a, 17). La “Actualización de la Estrategia Institucional” de 2016 también contempla estos “temas transversales” y fue planeada para extenderse hasta 2019 (BID 2017b, 25, 46). El incremento de recursos para el FOE cobró vigencia en 2011, mientras que lo que atañe al capital ordinario recibió la aprobación en 2012 (BID 2013a, 11; BID 2015a, 15).

El informe sobre este aumento de capital recupera discursivamente el sentido de pertenencia que asocia con el BID desde sus inicios. Así, se denomina al Banco “institución cooperativa”, señalando que la mayoría accionaria corresponde a los prestatarios, sosteniendo, por tanto, que el Banco “responde, antes que nada, a las necesidades y aspiraciones de desarrollo de sus miembros” (BID 2010b, 7). De este modo, es manifiesta la pretensión de encubrir el poder ejercido por los miembros no prestatarios y la concentración accionaria en Estados Unidos.

Como se había mencionado, los llamados bancos multilaterales de desarrollo mantienen su atención de manera permanente en las calificaciones de crédito. En particular, el caso del BID se ha establecido la obligatoriedad de mantener una calificación AAA con S&P, Fitch y Moody’s, persistiendo la pregunta respecto a cómo esto limita la disponibilidad de recursos para los prestatarios (Humphrey 2018). Lo relativo a la calificación, así como la introducción de “condicionalidades de salvaguardias macroeconómicas en el acceso a financiamiento” constan en el BID-9 (Molinari y Patrucchi 2020, 604). En 2014 en la “política de suficiencia de capital” se reiteró el requerimiento de mantener la calificación AAA (BID 2016c, 48).

Las indicadas salvaguardias tienen por objeto evitar conceder “financiamiento en situaciones macroeconómicas insostenibles”, lo cual se determina mediante evaluaciones (BID 2010b, 37). El otorgamiento de préstamos para reformas de políticas está condicionado a una evaluación macroeconómica favorable (BID 2016c, 64, 65). En 2014 se incorporó la “evaluación independiente de las condiciones macroeconómicas” (IAMC), con lo que ya no se recurre a programas o pronunciamientos del FMI (BID 2016c, 25). Estas evaluaciones son confidenciales.

Respecto al desarrollo, “el Directorio Ejecutivo aprobó el Marco de Efectividad en el Desarrollo” en 2008 (BID 2010a; BID 2015b, 10), el cual tenía por objeto alcanzar una mayor incidencia del Banco (BID 2009, 33). Se fortaleció el carácter técnico conferido al concepto de desarrollo. Para

ello, se establecieron parámetros de evaluabilidad de los proyectos, de modo que fuera posible medir los resultados (BID 2010a; BID 2011). La efectividad se asume en términos de asegurar que “el Banco esté haciendo lo que debe hacer y que lo esté haciendo correctamente” (BID 2014b, 6). El primer punto tiene relación con las “necesidades de desarrollo” de los prestatarios enmarcadas en los lineamientos del Banco (BID 2014b, 6), mientras que el segundo está dado por la conveniente ejecución y evaluación del proyecto específico (BID 2014b, 6) en función de incidir sobre el “bienestar económico y social” (BID 2014b, 12). Así, se habla de una “rentabilidad” en términos de desarrollo” (BID 2014b, 12). Dicha rentabilidad se establece mediante un “análisis económico” realizado antes de la aprobación por el Directorio Ejecutivo. Puede realizarse un “análisis costo-beneficio” cuando se busca una cuantificación monetaria y “análisis costo-efectivo” relacionado con beneficios no monetarios, a los cuales se atribuye un “aporte al desarrollo” (BID 2014b, 12). Según el BID, el análisis de las propuestas contempla el diagnóstico, una solución con evidencia empírica de soporte, la posibilidad de llevar a cabo el seguimiento durante la ejecución y de evaluarlo posteriormente (BID 2012b, 34; BID 2015b, 10). A partir de 2010 se presenta un informe denominado “Panorama de la Efectividad en el Desarrollo” (BID 2011).

El Banco trabajó en varios instrumentos técnicos para la implementación de este marco (BID 2014a, 19; BID 2015a, 17; BID 2015b, 10), mismos que han sido ajustados en varias ocasiones (BID 2015b, 12, 51). Se establecieron como criterios de evaluación: “efectividad en el desarrollo, eficiencia, pertinencia y sostenibilidad” (BID 2015b, 65).

No puede objetarse la intención de evaluar los resultados de los proyectos ejecutados. Es claro que se precisa considerar su pertinencia y desempeño. Sin embargo, no puede decirse lo mismo cuando se plantea como objetivo más amplio “medir el avance del desarrollo a largo plazo en la región” (BID 2012c, 20). Tal formulación implica una asunción del desarrollo como una realidad concreta, medible y lineal, por la cual se progresa. Además, reducir el desarrollo a una serie de instrumentos da cuenta de los esfuerzos de despolitización por parte del Banco, los cuales se expresan en un discurso fuertemente técnico.

En línea con su intención de no ser percibido como competencia al sector privado, el BID relevaba que pretendía estimular el financiamiento privado, por lo cual examinaba las posibilidades de acceso a tal financiamiento por parte del prestatario (BID 2008b, 84). Los



proyectos atravesaban las siguientes etapas: desde la “aprobación de la operación por el Directorio Ejecutivo” hasta el inicio de los desembolsos con “[...] la aprobación legal o administrativa del país beneficiario y el cumplimiento de las cláusulas requeridas para el primer desembolso”; desde la declaratoria de elegibilidad del proyecto para recibir el “primer desembolso” hasta que los desembolsos alcancen el 95%; y, desde dicho porcentaje hasta la conclusión (BID 2015b, 51).

Las diversas temáticas reciben distintas denominaciones y se consideran como sectores o “grupos de actividad económica”, cuya variación causa confusión. En todo caso, es claro que el área social no constituye la prioridad en la asignación de recursos a pesar de figurar en primer plano en los discursos. En 2011 la prevalencia de las aprobaciones fue la siguiente: “infraestructura y ambiente”; “fortalecimiento institucional y finanzas”; “programas para el sector social”; e, “integración y comercio” (BID 2012a, 7). En 2013, aparece en primer lugar “apoyo institucional para el desarrollo”, seguido por “infraestructura y ambiente”, “programas para el sector social” y “comercio e integración” (BID 2014a, 5). En 2014, se mantuvieron estas posiciones (BID 2015a, 5). En 2015, “infraestructura y ambiente” volvió al primer lugar seguido por “apoyo institucional para el desarrollo”, mientras que las otras áreas no variaron (BID 2016a, 5). En 2016, estas áreas son referidas como “grupo de actividad económica” y se mantuvieron las mismas posiciones (BID 2017a, 5). Además, como sectores figuran los siguientes en orden de porcentajes aprobados: “Instituciones para el Desarrollo (IFD); “Infraestructura y Energía (INE); “Sector Social (SCL); “Cambio Climático y Desarrollo Sostenible (CSD); e, “Integración y Comercio (INT)” (BID 2017a, 5). La Tabla 5.1 muestra los respectivos porcentajes.

Tabla 6.1. Distribución del financiamiento del BID 2011-2016.

<b>Distribución del financiamiento Año</b>	<b>Infraestructura y ambiente</b>	<b>Fortalecimiento institucional y finanzas</b>	<b>Programas sociales</b>	<b>Integración y comercio</b>
2011	62%	29%	9%	1%
<b>Año</b>	<b>Infraestructura y ambiente</b>	<b>Apoyo institucional para el desarrollo</b>	<b>Programas sociales</b>	<b>Integración y comercio</b>
2013	34%	36%	21%	9%
2014	38%	42%	16%	5%
2015	38%	32%	22%	8%

2016	40%	35%	24%	1%	
<b>Año</b>	<b>Infraestructura y energía (INE)</b>	<b>Instituciones para el desarrollo (IFD)</b>	<b>Sector social (SCL)</b>	<b>Cambio climático y desarrollo sostenible (CSD)</b>	<b>Integración y comercio (INT)</b>
2016	30%	34%	24%	11%	1%
<b>Nota:</b>	Los primeros valores de 2016 corresponden a la denominación de "grupo de actividad económica" y los segundos a sectores.				

*Fuente:* informes anuales BID.

El nexos con la esfera internacional puede apreciarse en la interacción con otras instituciones. Por ejemplo, el BID se reunió con el FMI y otras multilaterales en procura de articularse para coadyuvar a la concreción de la “Agenda de Desarrollo Sostenible 2030” (BID 2017b, 26).

La conjugación de ideas y capacidades materiales se expresa en la provisión de cooperación técnica. En el periodo 2007-2016 destaca el diseño de un documento con lineamientos para su gestión, entre los cuales también se menciona el seguimiento y la evaluación (BID 2012a, 13). Esta temática se relaciona directamente con la producción de conocimiento, área de gran importancia para el BID, ya que constituye uno de los medios que emplea para incrementar su “[...] relevancia en la región” (BID 2012a, 19). La “generación y disseminación de conocimiento” se integró de manera expresa en el “plan de acción de la estrategia social”. Como parte de esta se realizaron conferencias, seminarios, talleres, se prepararon libros y bases de datos (BID 2012a, 27). Asimismo, ha declarado que se encuentra comprometido, “en su calidad de institución generadora de conocimiento y aprendizaje”, con “ayudar a la región para que supere sus desafíos de desarrollo más urgentes” (BID 2017b, 88). A este respecto, Germán Alarco señala que las recomendaciones de política del Banco al igual que las de la CAF son “excesivamente ortodoxas” (2020). El Banco refiere que respalda “[...] intervenciones” (BID 2017b, 88). No se explica mayormente el alcance de este término. El conocimiento también se vinculó con la acumulación de experiencia en las actividades ejecutadas (BID 2017b, 88). Todo esto da cuenta de una proyección de ideas desde el BID bajo la etiqueta de contribución al desarrollo.

Esta sección presenta la matriz ideacional del Banco, ideas que alcanzan una concreción material a través de la interacción con los modelos políticos como se muestra en los siguientes apartados.

## **6.2. Interacción BID y modelo progresista ecuatoriano 2007 2016**

Durante el periodo en análisis estuvieron vigentes dos programaciones del BID para Ecuador, una entre 2008 y 2011 y otra entre 2012 y 2017. El documento de evaluación de la primera alude al cambio en la orientación política y económica del país. Menciona la intención del gobierno de financiarse con recursos propios, además de diversificar las fuentes externas (BID 2012b, 1).

Una importante modificación en la relación del Ecuador con el BID para este periodo se inscribe en el papel de nexo entre los contextos globales y domésticos ejercidos por el Banco, traducido en la coordinación entre BID y FMI. El gobierno se distanció del FMI, por lo cual, la carta de intención con esta institución dejó de enmarcar la acción del Banco en el Ecuador (BID 2012b, 12; entrevista 2 2020). En principio, esto ocasionó que la participación del BID en el país disminuyera (Arauz 2019), revelando el grado de subordinación de este al Fondo Monetario.

El propio BID afirma que “el vencimiento del acuerdo del FMI con Ecuador inhibió el ulterior suministro de préstamos en apoyo de reformas de política o préstamos de emergencia por parte del Banco” (BID 2012b, 12). Esto obedeció a que los préstamos para reformas de política se concedían atendiendo la relación con el FMI como se menciona en el capítulo anterior.

No obstante, la falta de este tipo de financiamiento se atribuye a la relación que se mantenía con el país (entrevista BID 1 2019). Así, Oleas señala que el gobierno aceptaba financiamiento, pero no las recomendaciones de política (2019). Esto explica el énfasis en préstamos de inversión. Cabe anotar que Rafael Correa rechazaba los créditos de apoyo presupuestario, señalando que se utilizaban para cubrir pagos a las propias instituciones multilaterales que los conferían, constituyendo una forma de subordinación (Correa 2005, 74; Correa 2009, 74).

Según un exfuncionario del BID, a principios del gobierno de Correa se dijo al BID que sus recursos no eran necesarios salvo en ciertos sectores, lo cual se tomó como una imposición, en consecuencia, cayó la cartera y se generó un ambiente tenso. Según el entrevistado, el Estado rechazó la participación del Banco en algunos sectores para evitar someterse a los lineamientos de este en la ejecución de proyectos (entrevista 2 2020). De este modo, se generó la imagen de un gobierno hostil, cuando el retiro del FMI era condición suficiente para no conceder apoyo presupuestario. Este distanciamiento en términos institucionales expresa la divergencia en el plano de las ideas que a su vez incidió sobre las capacidades materiales disponibles.

El documento de evaluación 2007-2011 trasluce la “incertidumbre” experimentada por el BID relacionada con el alejamiento del modelo político dominante. En este marco, el BID sostiene que se enfocó en áreas que ofrecían relativa seguridad y que coincidían con sus objetivos, entre ellos los siguientes: contribuir a la “competitividad y diversificación del país”; “agregar valor en un contexto de pérdida de mercado frente a CAF, principalmente en infraestructura”; respaldar “programas de educación en zonas rurales”; y, enfatizar “el diálogo y la asistencia técnica para mejorar la calidad del gasto público y la planificación estratégica” (BID 2012b, 10). Este enfoque evidencia el esfuerzo del BID tanto por conservar sus márgenes de acción como por sostener ciertas ideas, tales como competitividad y “calidad del gasto”.

En 2007, el Banco aprobó a favor del país varios préstamos por un monto aproximado de 503 millones de dólares (BID 2012b, 9), además de operaciones de cooperación técnica y del “Programa de Facilitación del Financiamiento al Comercio Exterior” (BID 2012b, 9, 10). Según el documento de evaluación, estas aprobaciones obedecieron a que el Banco consideró que “la consolidación de su relación con el nuevo gobierno dependía decisivamente de su propia capacidad para entregar oportunamente los proyectos solicitados por el gobierno ese año” (BID 2012b, 10). Entre tales proyectos figuran los siguientes: “universalización de la educación básica”, (BID 2008b; BID 2012b, 21) que alcanzó un desembolso de 96% del monto aprobado (BID 2012b, 21); “Proyecto hidroeléctrico Baba”; y, “Programa de renovación de la flota de aeronaves de TAME” (BID 2008b).

El préstamo para el “proyecto hidroeléctrico Baba” se canceló, lo que derivó en la interrupción de las conversaciones entre el Ecuador y el BID, mismas que se reanudaron posteriormente sobre la base de la intención del BID de acercarse al país y contribuir en el área de infraestructura. Las primeras aprobaciones se relacionaron con pequeños proyectos en “transporte, transmisión de electricidad y el sector petrolero”, considerados pertinentes por el BID. Asimismo, el Banco buscaba incidir más allá del financiamiento bajo el argumento de “apuntalar la sostenibilidad de la inversión”, así, se contempló lo siguiente: “salvaguardias ambientales en el sector petrolero”; “fortalecimiento de la planificación en el ámbito de la electricidad”; y, “contratos basados en el desempeño para el mantenimiento de caminos” (BID 2012b, 12). Por otra parte, el Banco se negó a financiar un segundo proyecto para la empresa pública Tame. Se refieren resultados convenientes del primer proyecto, pero pone en duda su contribución al desarrollo. Respecto al

segundo proyecto, el Banco argumentó que podía obtenerse financiamiento privado (BID 2012b, 19). Así, es evidente que el BID fomentaba la participación del sector privado en dicha empresa, mientras que el gobierno no tenía tal interés.

En el informe anual del BID de 2008 no constan préstamos concedidos al gobierno ecuatoriano ese año. Esto se atribuye al objetivo estatal de reducción del endeudamiento. En el documento de evaluación consta que se aprobó solamente un préstamo (BID 2012b, 11). Cabe anotar que ese año el Ecuador solicitó la duplicación de los recursos de la “segunda operación del préstamo en apoyo de reformas de política para fomentar la competitividad”, después de alrededor de un año de negociación el BID decidió no concederlo (BID 2012b, 11, 12). El argumento fue que “la regulación de las tasas de interés aplicada por el país en los mercados financieros obstaculizaba la operación” (BID 2012b, 12). Se añade que en la implementación de la primera operación de este préstamo se identificaron “riesgos moderados relacionados con falta de consenso institucional sobre las reformas estructurales y el régimen legislativo de funcionamiento del sistema financiero” (BID 2012b, 12). El primer préstamo fue aprobado en 2006 (BID 2012b, 20, 21). Este es un ejemplo de la antes aludida dificultad de alcanzar acuerdos en materia de reformas de políticas.

El BID señala que se efectuaron varios estudios en búsqueda de las esferas en las cuales pudiera vincularse con el país. La “estrategia de país” se negoció durante 2007 y se asentó sobre “tres pilares”: “infraestructura productiva (petróleo, energía y transporte)”; “desarrollo productivo y acceso a financiamiento (fortalecimiento de la supervisión del sistema financiero y acceso a financiamiento para micro, pequeñas y medianas empresas)”; y, “desarrollo social e inclusión económica” (BID 2012b, 9).

La relevancia de la Estrategia es cuestionable debido a que solo algo más del 30% de los préstamos que se aprobaron entre 2008 y 2011 se corresponden con aquellos establecidos en el documento (BID 2012b, 15, 16). Además, no se aprecia un trabajo significativo en temas petroleros a pesar de haberse contemplado como parte de un “pilar estratégico”.

Entre 2008 y 2011 las aprobaciones del BID se centraron principalmente en el área de “desarrollo productivo y acceso a financiamiento” (segundo “pilar estratégico) enfocado en el sector privado (BID 2012b, 11, 13). En esta área, también existieron algunas acciones de cooperación, tales como el “fortalecimiento de la supervisión de las instituciones financieras”; y, la “preparación de

la reforma de la gestión pública” (BID 2012b, 16). En estos ámbitos la participación del BID va más allá de la provisión de financiamiento, inscribiéndose en la difusión de conocimiento. Es decir que interactúan las capacidades materiales y las ideas. Por supuesto, un tipo particular de ideas se corresponde con una determinada orientación política y, por tanto, encubre relaciones de poder.

Los documentos del BID señalan las áreas en las cuales se ofreció cooperación técnica, pero, no necesariamente especifican el sentido de esta. Por ejemplo, la concepción respecto al contenido de las políticas sociales dependerá del modelo adoptado o que se pretenda formular.

Cabe anotar que OVE consideraba que el Banco no estaba influyendo suficientemente sobre las políticas del país, por lo que recomendaba que adoptara “[...] una actitud más resuelta para entablar un diálogo sobre políticas” (BID 2012b, 24), añadiendo que en su calidad de prestamista relevante debería contribuir a la definición de “un programa nacional dirigido a reducir su vulnerabilidad económica frente a factores exógenos y mejorar el clima de negocios y los índices de competitividad” (BID 2012b, 24, 25). Asimismo, es evidente una inclinación hacia el sector privado cuando se recomienda que procure contribuir a la atracción de inversión extranjera y a la conformación de alianzas público-privadas para ejecutar proyectos de infraestructura (BID 2012b, 25). Posteriormente el país promulgó una ley para fomentarlas y el Banco apoyó la “consolidación de APP” (BID 2018, 13). Adicionalmente, se recomendaba “seguir financiando los componentes institucionales de los proyectos” (BID 2012b, 25), lo cual podría incidir directamente sobre la orientación institucional.

En “desarrollo social e inclusión económica” (tercer “pilar”), se aprobaron varios proyectos, algunos de los cuales tenían relación con uno previo, de cierta forma extendiendo su alcance. También se aprobaron préstamos bajo solicitud particular del gobierno (BID 2012b, 14). Entre los proyectos vinculados con uno previo puede mencionarse la aprobación en 2010 del “Programa Nacional de Infraestructura para la Universalización de la Educación con Calidad y Equidad”, considerado complementario del “proyecto EC-L1018” circunscrito a la “universalización de la educación básica”. Algo similar puede decirse del “proyecto de protección y cuidado de la salud” también aprobado ese año y que se vinculó con el “Programa de Aseguramiento Universal de Salud (PAUS)”, el cual se aprobó en 2006 y que alcanzó un desembolso casi completo (BID 2012b, 14, 21). En 2011 se aprobó el “Programa de

Infraestructura Rural de Saneamiento y Agua” destinado a “ampliar la cobertura de servicios eficientes y sostenibles de agua y saneamiento en comunidades rurales”, objetivo que ya se había planteado en otros proyectos (BID 2012b, 14). La evaluación presentada en 2018 especifica que este préstamo fue por 30 millones de dólares, además de una contribución de la cooperación española. Pero, se encuentra una inconsistencia respecto al año de aprobación que se fija en 2010 (BID 2018, 30). Otras aprobaciones en 2011 fueron los préstamos para el “Apoyo al Instituto Nacional de Pre-inversión” y para “la implementación del Plan Estratégico Nacional de Seguridad Ciudadana” (BID 2018, 28).

Entre las aprobaciones para temáticas nuevas figura lo siguiente: en 2009 el “Programa Nacional para Infraestructura Social de Vivienda” (BID 2012b, 14); y, en 2010 el “Proyecto de Modernización del Sistema Nacional de Registro Civil” por un valor de 78 millones de dólares, el cual se enmarcó en la “ampliación del plan de modernización del registro civil” (BID 2012b, 14; BID 2018, 28). Este inició en 2011 y ha sido calificado como uno de los proyectos importantes del gobierno ecuatoriano en que intervino el BID (BID 2012a, 28). Se afirma que “el Registro Civil se convirtió en una institución modelo en términos de calidad de los servicios al ciudadano y eficiencia operativa, y que cuenta con seguridad de la información e independencia tecnológica” (BID 2018, 29).

En “desarrollo social e inclusión económica” también se brindó cooperación técnica (BID 2012b, 11). Estos son algunos ejemplos de estas acciones: “universalización de la educación básica”; “diseño y ejecución de políticas sociales”; “modernización del registro civil”; “fortalecimiento del sistema de información del seguro social”; y, “mejoramiento de la calidad de la educación primaria” (BID 2012b, 16).

En el contexto de la crisis financiera internacional, el país recurrió al BID (BID 2012b, 11). Según un funcionario del BID en Ecuador, alrededor de 2009-2010 comenzó a crecer el endeudamiento del país con el BID, ya que a causa de sus políticas internas tenía limitado acceso a otras fuentes externas. De modo que el BID habría sido la que ofrecía menores costos. Agrega que el Banco no tiene fines de lucro y que las operaciones se ejecutan en alrededor de cuatro años (entrevista BID 1 2019).

La comprensión del gasto público es uno de los aspectos que revelan las diferencias de enfoque entre el Banco y el gobierno ecuatoriano. Como se menciona en la sección anterior, el Banco

criticaba el incremento de este rubro, si bien, no se refiere expresamente al Ecuador. Por su parte, Rafael Correa afirmaba que se ha posicionado la idea de que “[...] el grave problema de los países en desarrollo es el sector fiscal” cuando en realidad es el “sector externo”. Añadía que tal idea es funcional al neoliberalismo, puesto que la solución expuesta para los problemas de orden fiscal implica reducción del gasto público, en consecuencia, retiro del Estado y avance del mercado, esto es, sector privado (Correa 2019, 273). De este modo, puede entenderse la persistencia del BID en la promoción del sector privado, así como de las APP (BID 2012c). Según Correa, en contraste, un acento en el “sector externo” da lugar a límites sobre las importaciones, afectando intereses privados (2019, 273).

Entre 2007 y 2011 hubo un importante incremento del gasto público en el país, el cual se destinó a inversión pública y al denominado “gasto social” (BID 2012b, 4). Por ejemplo, “en 2010 el gobierno gastó alrededor del 4% del PIB en educación y 2% tanto en salud como en inclusión socioeconómica, casi 60% más que en 2006” (BID 2012b, 6). Cabe anotar que en la Estrategia 2008-2011 consta la formación de alianzas público-privadas que no se concretaron (BID 2012b, 11).

El desarrollo ha llegado a tomarse como una realidad concreta y medible, alrededor de la cual existen múltiples concepciones. Para efectos de este capítulo son relevantes aquellas en las cuales se circunscribieron el Ecuador y el BID durante el periodo en análisis. Funcionario del BID afirma que el “concepto de desarrollo es muy amplio”, por lo que no cabe una “definición única”, desarrollo alude a una variedad de asuntos, tener una “definición única” haría que nos concentráramos en una o dos dimensiones de tantas (entrevista BID 2 2019).<sup>25</sup> No obstante, afirma que el BID, en origen y durante mucho tiempo, fue un “Banco de reducción de la pobreza”, que luego se agregaron otros servicios, por ejemplo, “modernización del Estado” (entendida como “desarrollo de capacidades estatales”), desigualdad y educación (entrevista BID 2 2019). En tanto que, para otro funcionario, desarrollo equivale a “mejora de la calidad de vida” (entrevista BID 3 2019).<sup>26</sup> Esta diversidad de apreciaciones muestra que no hay una concepción clara de desarrollo. De los documentos del BID se advierte la adopción de una concepción lineal.

---

<sup>25</sup> Entrevista anónima BID 2. Quito 22 de octubre de 2019.

<sup>26</sup> Entrevista anónima BID 3. Medios virtuales, 29 de noviembre de 2019.



Esta se expresa en la afirmación de que entre 2007 y 2011 “[...] Ecuador ha avanzado por la senda del desarrollo”, sin que pueda señalarse con exactitud cómo habría contribuido el Banco a ello (BID 2012b, 23, 24).

Por otra parte, se asume la existencia de modelos de desarrollo y la modificación de tal modelo en Ecuador. Entre las características básicas del nuevo modelo, el Banco identifica el papel de la inversión pública en el impulso del crecimiento económico. Esta constituyó el medio tanto para proveer salud y educación, como para construir infraestructura. Además de la inversión pública, el crecimiento se atribuía a los altos precios del petróleo hasta 2013 (BID 2018, 1).

Las cifras de aprobaciones resultan engañosas cuando no se las contrasta con las de desembolsos, mismas que muestran efectivamente qué montos ha recibido el país. Cabe anotar que los informes anuales del BID contienen poca información específica acerca de países particulares y mayormente figuran en primer plano las aprobaciones. Ejemplo de las brechas entre aprobaciones y desembolsos pueden encontrarse en el “Programa de Apoyo a la Transmisión de electricidad”, en la cual hasta 2011 no existían desembolsos (BID 2012b, 18) y en el “proyecto de Modernización del Sistema Nacional de Registro Civil”, en la cual hasta la preparación de la evaluación (2012) solo se había desembolsado un 14% (BID 2012b).

Entre 2002 y 2006 los desembolsos se encontraban por debajo de lo programado en alrededor del 40% de los préstamos. Entre 2007 y 2010, esto ocurrió en el 30%. Para fines de 2006 el monto no desembolsado alcanzó los 457 millones de dólares correspondientes a “20 préstamos en ejecución”. Mientras que para fines de 2010 se alcanzó un saldo de 1009 millones (BID 2012b, 16). Otra consideración necesaria es la relativa a la cifra de desembolsos y la de servicio de la deuda. Entre 2007 y 2010 este último superó al primero, configurando “flujos de financiamiento neto negativos” (BID 2012b, 18).

A pesar de la distancia que puede encontrarse entre los planteamientos del BID y las políticas adoptadas por el gobierno ecuatoriano, el Banco reconocía los buenos resultados alcanzados por el país. Así, señalaba que entre 2007 y 2011 hubo “mejoras en la cobertura de la infraestructura”, reducción de la pobreza y de la desigualdad, lo cual habría sido reflejo de “un crecimiento económico constante y una inversión en rápido aumento en programas sociales y de infraestructura” (BID 2012b, 23). En cuanto a los avances en infraestructura y cobertura eléctrica, el BID puntualizaba que no obedecían a su intervención (BID 2012b, 18). Por ejemplo, entre

2007 y 2010 el porcentaje de vías en buen estado pasó de 51,4% a 67,5%, pero el primer desembolso del “Programa de Infraestructura y Conservación Vial” se dio en 2010, además, este programa no cubría todo el país (BID 2012b, 19). Entre 2011 y 2016 el Estado continuó trabajando sobre la infraestructura vial logrando avanzar “37 puestos [...] en el indicador que mide la calidad de las carreteras (FEM)” (BID 2018, 7).

También mejoraron las condiciones de vivienda, pero los desembolsos del Banco para el correspondiente proyecto eran bajos (BID 2012b, 22). Por tanto, no podía hablarse de su contribución al sector. En el periodo siguiente, esta fue marginal (BID 2018, 30). Por ejemplo, en 2012 el Banco aprobó el “Programa Nacional de Vivienda Social Etapa II”, por un valor de 100 millones de dólares. A pesar de haberse ejecutado de manera conveniente, fue de corto alcance (BID 2018, 30, 31). Este consistía en la entrega de un aporte económico para construcción o mejoramiento de vivienda a familias de bajos recursos y “fortalecimiento institucional”, registrándose avances únicamente en el primer componente (BID 2018, 31). Adicionalmente, en 2011 se había aprobado el “Programa Nacional de Desarrollo Urbano” por un monto de 71 millones de dólares, de los cuales se había desembolsado 20 millones, pero, debido a problemas en la ejecución, el gobierno solicitó su cancelación en 2017 y se acordó restituir estos recursos (BID 2018, 31).

Los reconocimientos antes mencionados no significan que el Banco eludiera las deficiencias persistentes. Por el contrario, menciona las brechas entre los sectores urbano y rural, así como la dependencia del petróleo (BID 2012b).

La última Estrategia País vigente en el periodo analizado se extendió entre 2012 y 2017. En este documento es evidente un cambio de tono, aparentemente ya no se percibía el ambiente de incertidumbre antes mencionado. Esta incluyó los siguientes sectores: “energía, transporte, desarrollo social, acceso a financiamiento, gestión fiscal, sostenibilidad urbana, desarrollo rural y gestión de riesgo de desastres naturales”. A estos se sumaron “temas transversales: “diversidad, cambio climático y sostenibilidad ambiental”. Se incorporaron en calidad de “áreas de diálogo”: “competitividad, seguridad ciudadana y mercados laborales” (BID 2018, 11).

Desde principios de 2012 hasta fines de 2016, el BID aprobó a favor del Ecuador “operaciones con garantía soberana” por la suma de 2665 millones de dólares (BID 2018, 17). La mayor parte de aprobaciones entre 2012 y 2016 corresponde a 22 préstamos de inversión, los cuales

alcanzaron un 60% de la cartera por un monto de 1837 millones de dólares (BID 2018, 14). El Banco enfatiza que entre 2012 y 2016 “lideró el financiamiento y el diálogo de política en varios sectores”, entre ellos, “energía y administración pública” (BID 2018, 17, 18). Un funcionario del BID puntualiza que el gobierno recurría al Banco para financiar “proyectos estratégicos” (entrevista BID 1 2019).

Entre los préstamos de inversión puede mencionarse “PRODESARROLLO” aprobado en 2012 por un valor de 100 millones de dólares y “PROSANEAMIENTO” aprobado en 2014 por la suma de 150 millones. La mayor parte de los recursos de estos préstamos (220 millones) tenían como destino el área de “agua y saneamiento” (BID 2018, 11).

En el periodo 2012-2017 es manifiesto el apoyo del BID al objetivo de “transformación de la matriz energética”, puesto que el mayor porcentaje de aprobaciones en la categoría de “garantía soberana” correspondió al “sector eléctrico” (más del 40%) (BID 2018, 11). Entre 2013 y 2015 se aprobaron cinco operaciones, cuyos desembolsos a fines de 2016 se encontraban en torno al 90% (BID 2018, 18). El BID remarca que se trató del sector de mejor ejecución y nivel de desembolsos (BID 2018, 19). Constituye el sector de mayor entendimiento entre el BID y el país, puesto que las acciones del Banco se enmarcaron en la estrategia gubernamental de “cambio de la matriz energética” y complementaron el trabajo estatal. El gobierno invirtió importantes recursos en generación hidroeléctrica (pasando de 4396 MW en 2009 a 8226 MW en 2016), en tanto que los recursos del BID se enfocaron en transmisión y distribución. Entre 2012 y 2016 las aprobaciones para este sector alcanzaron 1123 millones de dólares (BID 2018, 23).

También consta el “préstamo programático (PBP) de apoyo al cambio de la matriz energética” por un valor de 500 millones de dólares aprobado en 2015, consistente en una operación de “rápido desembolso” (BID 2018, 15). Este estaba sujeto a condicionalidades de política, las cuales, aparentemente, concordaban con los intereses del gobierno, puesto que no encontraron oposición y se cumplieron, por tanto, se efectuó el correspondiente desembolso (BID 2018, 25). Entre las condiciones cumplidas figura lo siguiente: “aprobación del dictamen para la implementación de la iniciativa de sustitución del uso de GLP por electricidad en el sector residencial”; “diseño del alcance del proyecto para la sustitución de subsidios al GLP por electricidad con alcance a la población vulnerable sin acceso al servicio eléctrico”; “diseño y aprobación de un esquema tarifario para la transición de GLP a electricidad en el sector

residencial”; “ejecución de la política para la optimización de la generación eléctrica en la actividad hidrocarburífera”; “aprobación de una propuesta metodológica para la Agenda Nacional de Energía”; y, “publicación del Balance Energético Nacional 2014” (BID 2018, 26). Sin embargo, el Banco no aprobó otras dos operaciones previstas dentro de la misma serie. Según el documento de evaluación, esto se debió a que el BID modificó su estrategia respecto al país, optando por enfocarse en préstamos de inversión bajo la consideración de que estos permitían “[...] moderar el uso de recursos y facilitar el seguimiento de las operaciones” (BID 2018, 25). Otra evidencia del interés que el gobierno tenía en las reformas de política que condicionaban estos préstamos se desprende de que continuó con su implementación a pesar de que no se concretaron los nuevos préstamos (BID 2018, 25). Entre tales acciones figuran las siguientes: “ejecución del Programa de Cocción Eficiente (PEC)”; “implementación del esquema tarifario para la transición de GLP a electricidad en el sector residencial”; “iniciativa para la reducción de la demanda de diésel en la actividad hidrocarburífera a través del proyecto de Optimización de la Generación Eléctrica (OGE), ejecutado por Petroamazonas”; y, publicación de “la Agenda Nacional de Energía y los Balances Energéticos Nacionales 2015 y 2016” (BID 2018, 26). OVE remarca que el Ecuador no recibió préstamos para reformas de políticas en el periodo 2007-2014, pero estos constituyeron el 90% de los recursos correspondientes a 2015 (BID 2016c).

Finalmente, el BID continuó apoyando al sector eléctrico en el contexto de la emergencia ocasionada por el terremoto de 2016. OVE afirma que “la rápida respuesta del Banco permitió recuperar el 90% del servicio a partir del 22 de abril y 97% a partir del 11 de mayo” (BID 2018, 24). A esto se suma la aprobación a principios del 2017 del “Programa de Reconstrucción de Infraestructura Eléctrica de las Zonas Afectadas” para la provisión de 60 millones de dólares para formar parte del financiamiento del Plan de Reconstrucción Integral de las Zonas Afectadas (Plan PRIZA)” (BID 2018, 24).

Por otra parte, se advierte un significativo interés en el área de “gestión fiscal y apoyo a la administración pública” que recibió el 24% de aprobaciones de este tipo de préstamos (BID 2018, 11). Esto probablemente se relacionó con un esfuerzo por incidir más sobre las políticas internas como lo recomendaba OVE.

Porcentajes menores cubrieron las áreas de “sostenibilidad urbana”, “transporte y logística” con 13 y 10% respectivamente. Lo relativo al metro de Quito se considera parte del segundo ámbito

(BID 2018, 11). El financiamiento de este proyecto requirió del concurso de varias fuentes. Se logró una coordinación bajo un “acuerdo de colaboración interinstitucional” entre el Banco Europeo de Inversiones, CAF y el BM. De acuerdo con el BID, se trató de un “mecanismo de coordinación, novedoso entre multilaterales, ha sido liderado por el BID y permitió contar con un solo interlocutor de cara al organismo ejecutor, unificando procesos” (BID 2018, 32).

A pesar del lugar preponderante que el área social suele ocupar en el discurso, el “desarrollo social” figura con el menor porcentaje de aprobaciones, 9% (BID 2018, 11). El documento de evaluación puntualiza que entre 2012 y 2017 se aprobaron tres “préstamos de inversión” que totalizaron 280 millones de dólares (BID 2018, 35). Por ejemplo, se aprobó el “programa de Apoyo Sectorial para una Educación de Calidad en Ecuador”, por un monto de 160 millones de dólares, parte de los cuales se destinó al “componente de alimentación escolar”, cuyo presupuesto se ejecutó completamente (BID 2018, 35, 36).

En este periodo figura una segunda operación de “rápido desembolso”, misma que comprendió una “línea de crédito contingente para la sostenibilidad del desarrollo (DSL)” por un monto de 300 millones para enfrentar las dificultades derivadas del descenso de los precios del petróleo (BID 2018, 14, 15). Fue aprobada en diciembre del año 2014 y los recursos se desembolsaron en febrero de 2015. Tenía por objeto proveer financiamiento para sostener programas sociales, mitigando el impacto de eventos externos económicamente desfavorables (BID 2018, 38). Cabe señalar que “brindó protección y sostenibilidad al BDH y a dos programas de pensiones para adultos mayores y personas en condición de discapacidad” (BID 2018, 38).

Un funcionario de la oficina del Banco en Ecuador indicó que el BID maneja un monto anual máximo para la concesión de préstamos a cada país, los cuales pueden incrementarse con base en una negociación entre la oficina país y la sede. Esto se habría realizado para Ecuador en 2015 en respuesta a las afectaciones causadas por el descenso de los precios del petróleo (Entrevista BID 1 2019).

El país también recibió apoyo del Banco para enfrentar la emergencia ocasionada por el terremoto del 16 de abril de 2016 (BID 2018, 38; entrevista 2 2019).<sup>27</sup> El BID aprobó a favor del

---

<sup>27</sup> Entrevista anónima 2. Quito 30 de septiembre de 2019.

Ecuador una “línea de crédito contingente” por 100 millones de dólares en 2012. En 2014 el país solicitó su incremento en 200 millones (BID 2018, 38), de modo que se incrementó a 300 millones de dólares (entrevista BID 1 2019). El objetivo era “ayudar a amortiguar el impacto que los desastres naturales severos o catastróficos pudiera tener sobre las finanzas públicas a través de un aumento en la disponibilidad, estabilidad y eficiencia del financiamiento contingente” (BID 2018, 38). El gobierno solicitó el desembolso de 160 millones de dólares el 18 de abril, lo cual se efectivizó el 22 de abril (BID 2018, 38). El BID asegura que la pronta respuesta contribuyó a una mejor relación entre el gobierno y el Banco (BID 2018, 15). Además, abrió la posibilidad de una extensa intervención del Banco en el contexto de la emergencia en los siguientes aspectos: organización de “[...] talleres de coordinación con el MF, la Secretaría Técnica de Gestión de Riesgo y otras entidades prioritarias”; y, financiamiento de “gastos públicos elegibles de carácter extraordinario para hacer frente a la emergencia y la rehabilitación inicial” (BID 2018, 39). Así también, “puso a disposición del gobierno [...]” los siguientes instrumentos: “una Facilidad de Respuesta Inmediata por US\$20 millones para la rehabilitación de vías y sistemas de agua y saneamiento”; “un Préstamo Multisectorial” por 75,8 millones para “la reconstrucción en los sectores de energía y sistemas de alerta temprana”; y, “cooperación técnica” por una suma de 1,5 millones de dólares para “incrementar la resiliencia sísmica de infraestructura y el fortalecimiento de las capacidades institucionales” (BID 2018, 39). El BID entregó recursos a la Cruz Roja Ecuatoriana mediante la aprobación de un proyecto, ya que se canalizó a través de la oficina país (entrevista 2 2019).

Parte de los recursos provinieron del “redireccionamiento de saldos sin desembolsar de la cartera de inversión” (BID 2018, 15). Esto ocasionó que se desatendieran algunas acciones planeadas (BID 2018, 16). Tales modificaciones fueron acordadas con el gobierno y tenían relación con “proyectos con problemas de ejecución y de menor prioridad” (BID 2018, 18), por ejemplo, el “Programa de Protección y Recuperación del Patrimonio Cultural” que se había aprobado en 2011 (BID 2018, 31). Algo semejante ocurrió con el “Programa de Apoyo Integral al Desarrollo Infantil Temprano”, para el cual se previó 40 millones de dólares y finalmente se reasignaron alrededor de 38 millones (BID 2018, 35). En este contexto, el BID subraya que el indicado redireccionamiento “ayudó a sanear la cartera del BID y a reducir los pagos por comisiones de crédito para el país” (BID 2018, 18). Por este medio se obtuvieron 70 millones, mientras que los 90 millones restantes procedieron de “fondos del programa de préstamos” (BID 2018, 18).

En este periodo, de acuerdo con el BID, la cooperación técnica se utilizó para “profundizar el diálogo de política” (BID 2018, 15), lo cual puede interpretarse como un mayor esfuerzo del BID por incidir sobre el diseño de políticas como OVE recomendó en el documento de 2012 antes revisado. Entre 2012 y 2016 las aprobaciones en este ámbito alcanzaron la suma de 28,8 millones de dólares que se destinaron a lo siguiente: “evaluación del impacto de la reforma educativa y la calidad de los docentes (Cerrando Brechas)” (BID 2018, 15). Se trató de un estudio efectuado por el gobierno ecuatoriano con asistencia del BID que buscaba “[...] medir los efectos de tener mejores maestros en el aprendizaje de los niños en los primeros años de la escuela primaria” (BID 2015b, 117); respaldo al “proceso de reforma impulsado a través del PBP de apoyo al cambio de la matriz energética”; “desarrollo de instrumentos para medir el impacto de los programas de electrificación rural”; “fortalecimiento de empresas e instituciones del sector” eléctrico; y, apoyo al “proceso de reforma y el planteamiento estratégico que resultaron en la Estrategia Nacional de Agua y Saneamiento” (BID 2018, 15). A pesar de encontrarse más referencias sobre energía eléctrica, el mayor porcentaje de recursos se dirigieron al área educativa (BID 2018, 15). Cabe anotar que en ningún caso de los antes mencionados se especifica si se trató de cooperación reembolsable o no reembolsable. Pero, usualmente la cooperación ofrecida por el BID al Ecuador ha estado atada a un crédito (entrevista 2 2019).

El BID relevaba el esfuerzo del gobierno ecuatoriano en realizar reformas institucionales. Así, se refería al “Plan de Reestructuración Pública de la Gestión Institucional (Modelo R)” que el gobierno puso en funcionamiento en 2011 y que tenía por objeto “rediseñar la organización y funciones del Ejecutivo en base a un modelo de reingeniería de gestión, procesos y talento humano que asegure un mejoramiento continuo de las instituciones públicas priorizadas” (BID 2018, 3). Mediante este plan se habría conseguido mejoras en los siguientes aspectos: “gestión de procesos”; “institucionalización del gobierno por resultados”; y, “optimización del talento humano” (BID 2018, 3). Sobre este último punto el BID remarca únicamente que “se logró el 96% de las desvinculaciones laborales planeadas en la primera fase” (BID 2018, 3), proceso que contó con financiamiento del BID (BID 2018, 28). Aparentemente considera que la reducción de personal por sí misma significa optimización. Si bien es cierto, posteriormente, resalta que se encontró evidencia de que, en el sector educativo, estos procesos de desvinculación dieron lugar a una renovación del personal docente, cuya edad se redujo, además de implementarse nuevos procedimientos de ingreso, todo lo cual habría repercutido sobre el aprendizaje (BID 2018, 28,

29). Entonces cabría hablar de una optimización, pero el discurso del BID es expresión de la matriz ideacional usada para justificar la menor presencia estatal.

El Banco contribuyó a la implementación de este Plan aprobando en 2011 el “Programa de Reforma Institucional de la Gestión Pública” por la suma de 250 millones de dólares, así como en 2013 el “Programa de Mejoramiento de la Gestión de Servicios al Ciudadano” por 270 millones (BID 2018, 28). Algunos logros destacados por el BID son los siguientes: “fortalecimiento de la interoperabilidad entre los sistemas de planificación, inversión pública y presupuesto (e-SIGEF y SIPeIP)”; “evaluaciones de calidad de los servicios públicos y los procesos de certificación internacional”; avances en “[...] la institucionalización de la herramienta de gobierno por resultados”; y, prestación de servicios públicos más eficiente obtenida a través del “proceso de simplificación de trámites” (BID 2018, 28). Además, hubo préstamos para instituciones específicas, entre ellas la Contraloría General del Estado y el Servicio de Rentas Internas. Estos tuvieron por objeto “mejorar la gestión y apoyar la modernización tecnológica” (BID 2018, 28). A pesar de lo anterior, el documento de evaluación señala que persistieron debilidades en algunas entidades.

Por otra parte, sostiene que, habiendo advertido el riesgo de la dependencia del petróleo, su propuesta se basaba en un enfoque sobre la “economía no petrolera”. No obstante, las debilidades antes mencionadas habrían restringido el aporte del BID sobre tal área de la economía (BID 2018, 16).

En 2011 el BID representaba el 25% de la deuda externa del Ecuador (BID 2012b, 4), mientras que a fines de 2016 esta alcanzaba el 18,1%, pero constituía el mayor porcentaje dentro de los organismos multilaterales (56,3%) (BID 2018, 3).

El BID trabajó bajo la modalidad de cofinanciamiento con el BM y CAF. Según el Banco, el objeto fue superar la limitación de recursos. Añade que “[...] ha liderado el diálogo y la ejecución de estos proyectos y que, en muchos casos, se aplicaron sus normativas para todo el financiamiento” (BID 2018). Un funcionario del BID señala que esto no implica una planificación conjunta o una coordinación, aunque existe comunicación permanente para evitar solapamientos. Agrega que el único proyecto conjunto basado en un acuerdo fue el metro de Quito con liderazgo del BID y la decisión de adoptar sus políticas para la ejecución. Mientras que el cofinanciamiento se mantiene con entidades de desarrollo extrarregionales como las agencias



alemana y la francesa. En estos casos, se aplican las políticas del Banco y este administra todos los recursos, si bien es cierto, existe comunicación entre el gobierno y la respectiva entidad (entrevista BID 1 2019).

Como se había señalado previamente, uno de los indicadores más importantes del financiamiento efectivo es el nivel de desembolsos. En el periodo de esta estrategia, estos se incrementaron, duplicando las cifras previas. Dicho incremento se atribuye a lo siguiente: “gestión de cartera realizada por la Oficina de País”; “la modalidad de financiamiento de la CCL”; “la celeridad de la cartera de energía”; y, “los componentes de rápido de desembolso de algunos préstamos de inversión” (BID 2018, 18). Entre estos últimos figuran “[...] los componentes de alimentación escolar del préstamo de educación (US\$130,3 millones) y el componente de desvinculaciones laborales de los préstamos de restructuración de la administración pública (US\$360 millones)” (BID 2018, 19).

A diferencia del periodo cubierto por la evaluación anterior, en esta etapa “los flujos netos fueron positivos para Ecuador” (BID 2018, 18). Tanto la preparación como la ejecución de proyectos disminuyeron en tiempo y en costos (BID 2018, 19). Todo lo cual muestra mayores niveles de eficiencia y coordinación.

El documento de evaluación concluye que “el Banco mostró flexibilidad y capacidad de adaptación ante las necesidades del país y las prioridades del gobierno, ofreciendo una amplia gama de productos financieros para satisfacer la demanda de financiamiento” (BID 2018, 41). Asimismo, un funcionario del Banco en Ecuador afirma que los proyectos financiados por esta entidad tuvieron alto impacto, lo cual habría incidido sobre la mejoría en los indicadores sociales. Reconocen que en términos absolutos la contribución del Banco es mínima, por lo cual buscaron focalizar sus acciones en ciertas áreas tales como las siguientes: “energía, agua y saneamiento y transporte”; “área social” que incluye salud y educación y, “modernización del Estado” que alude a “desarrollo institucional” (entrevista BID 1 2019).

Evidencia del significativo trabajo entre el Banco y el país es el incremento de aprobaciones en el periodo de análisis. De 2007 a 2016 el BID aprobó operaciones por la suma de 4570 millones de dólares, mientras que entre 1997 y 2006 había aprobado 685 millones, es decir, un incremento de 567%. Esto obedeció a la conveniente ejecución de los proyectos, “el Ecuador pasó a ser un país referente en la ejecución de obras y uso de los recursos que se entregaban” (Barrera 2020). Pero,

también se atribuye esta cercanía al poco peso relativo del país en los intereses de Estados Unidos y a que el gobierno demostró un manejo técnico y se vinculó con los mercados, el exministro de finanzas Fausto Herrera trabajó para insertar al país en los mercados y lograr que el país alcance una “calificación de riesgo, todo esto, sin perder su “línea política” (Barrera 2020). De este modo, el BID proveyó soporte al modelo en términos materiales, es decir que este financiamiento fue empleado para concretar capacidades materiales.

### **6.3. Interacción BID y modelo neoliberal peruano 2007-2016**

Perú llevaba varios años de crecimiento continuo, que el Banco atribuía mayormente a las condiciones externas. Internamente persistían problemas relacionados con lo siguiente: elevada pobreza; “escasa calidad de la educación”; “precariedad del empleo”; informalidad; “exclusión social”; “importante déficit infraestructural”; y, baja calidad institucional (BID 2013b, 6).

La Estrategia País vigente entre 2007-2011 contempló las siguientes áreas bajo la denominación de pilares: “fortalecer la inserción internacional y la competitividad”; “promover el desarrollo social y la inclusión”; y, “profundizar la reforma del Estado y mejorar la gestión pública” (BID 2013b, 6). El orden en que se presentan estas temáticas da cuenta del establecimiento de prioridades, donde el vínculo con el mercado externo aparece en primer plano.

En la relación del BID con el Perú destaca la mayor apertura hacia la interacción con el sector privado. Así, el Banco específicamente consideraba el respaldo que le proporcionaría, así como al “sector público no soberano”, para los cuales se planteaba áreas que, de no mediar esta aclaración, podría haberse asumido que se encontraban entre las operaciones con garantía soberana, por ejemplo, “infraestructura (transporte, energía, agua y saneamiento, con empresas subnacionales o concesionarias) (BID 2013b, 6, 7). Se consideraba que el Banco había desarrollado un papel relevante en el sector de hidrocarburos, por lo que planteaba continuar trabajando en el “proyecto Camisea” (BID 2013b, 7).

Según OVE, en la estrategia no se establecieron parámetros medibles dificultando su evaluabilidad y se configuró un marco demasiado amplio. Sin embargo, asegura que este benefició tanto al país como al Banco. Al primero porque tuvo la posibilidad de incorporar nuevos componentes durante la vigencia de la Estrategia, mientras que el segundo no perdió “espacios temáticos ni importancia relativa en el país” (BID 2013b, 7).

La Estrategia resultó ser únicamente un documento de referencia ya que solo parte de lo allí proyectado llegó a aprobarse en tanto que un porcentaje importante de las aprobaciones no correspondieron a lo previsto (BID 2013b, 7, 8). Para el sector público se aprobaron operaciones por un valor de 1344 millones de dólares (BID 2013b).

Entre 2007 y 2011 el apoyo del Banco se inclinó hacia los “préstamos programáticos basados en políticas” (PBP), según el documento de evaluación, estos sustituyeron a los “préstamos basados en políticas” (PBL). Así, se habría conseguido mayor flexibilidad en “[...] una importante cartera de libre disponibilidad” (BID 2013b, 10). No obstante, posteriormente se afirma que “los PBLs representaron el 73% de las aprobaciones con garantía soberana” (BID 2016b, 14). En todo caso, el financiamiento se mantenía concentrado en libre disponibilidad condicionado a reformas políticas, lo cual es llamativo, ya que el país no precisaba liquidez.

Los programáticos representaron 1055 millones de dólares (BID 2013b, 8) y se enfocaron en temas institucionales y de política pública (BID 2013b, 15), entre los cuales figura “cambio climático”; “prevención de desastres”; y, “matriz energética sostenible” (BID 2013b, 15, 16). Respecto a la gestión pública, el BID trabajó principalmente con el MEF en temas relacionados con sistemas de la administración pública (BID 2013b, 16).

Se establecieron diez “series programáticas” que contemplaban 24 préstamos con 18 ejecutados en 2011. Este tipo de financiamiento significó la mayor parte de la contribución del Banco: “más del 76% de la cartera de préstamos”; 70% de “las cooperaciones técnicas y facilidades sectoriales” aprobadas (BID 2013b, 8). De estas “series programáticas” se desprende la poca importancia real que se les confería, es decir que no se pretendía resolver problemas específicos mediante este financiamiento. Esto queda claro cuando se considera que ni siquiera se conocía el problema en detalle, ya que la mayor parte de series contempló “como compromisos en las matrices de políticas la realización de estudios y la construcción de sistemas de información sobre el problema que objetivaba la operación” (BID 2013b, 14). Se carecía de información en cuanto a “quiénes o cuántos son los beneficiarios, dónde se producen los impactos o cuáles son esos beneficios” (BID 2013b, 14). Así, persiste la interrogante respecto a los motivos para la concesión de estos recursos en un contexto de pocos requerimientos de liquidez por parte del país.

Durante la ejecución de los proyectos fue necesario realizar modificaciones. Estas se enfocaron en actividades y productos que permitieran cumplir los objetivos propuestos (BID 2013b, 14). Cabe anotar que entre 1990 y 2009 Perú figura entre los principales beneficiarios de préstamos para reformas y se lo considera el “usuario más regular” de este tipo de préstamos (BID 2016c).

El predominio de financiamiento para reformas políticas implicó una presencia relativamente baja de recursos para inversión (BID 2013b, 8, 10). Estos últimos correspondieron a 289,2 millones de dólares en once préstamos (BID 2013b, 8).

El BID subraya que la inversión pública se financió con recursos internos, no obstante, enfatiza que se lo hizo en condiciones de “capacidades nacionales precarias y de baja competencia” (BID 2013b, 9). Esto revela la percepción del BID de la capacidad institucional del país, pero constituye también un medio de sustentar su participación a través de asistencia técnica en un contexto de menor requerimiento de recursos económicos. Por tanto, el concepto de financiamiento del desarrollo resulta limitado, pero adquiere sentido referirse a un papel de soporte del modelo político. Este implica otra arista de la relación entre ideas y capacidades materiales, puesto que se provee financiamiento para asegurar la concreción de cierto tipo de ideas, lo cual al mismo tiempo resulta funcional a un entramado de relaciones de poder.

En línea con lo anterior, el BID afirma que tanto sus contribuciones al “desarrollo del conocimiento” como su “acompañamiento técnico” “[...] han sido reconocidos por el país, en particular por su contribución a la legitimación de una visión de largo plazo detrás de las políticas sectoriales en que le tocó actuar” (BID 2013b, 11).

A diferencia de la situación del Ecuador, respecto a la cual el BID relevaba la dificultad de establecer coordinación con el BM y el FMI debido al alejamiento del gobierno, en Perú resalta esta coordinación expresada en cooperación y cofinanciamiento (BID 2013b, 9; BID 2016b, 16). El documento de evaluación (2016) añade que no se advierte superposición en el trabajo de estas entidades, sino que tuvo lugar un alto cofinanciamiento. Por ejemplo, en el sector de transporte la mayor parte de operaciones con “garantía soberana” recibió aportes equivalentes del BID y del BM (BID 2016b, 16, 17). De este modo, resulta evidente la función del BID como mecanismo de vinculación entre los contextos doméstico e internacional.

El Perú procuró reducir su endeudamiento externo. Para ello, llevó a cabo distintas operaciones de “administración de deuda pública como prepagos y conversiones. En 2007 mediante un Decreto Supremo fue aprobada la “operación de conversión de tasa y moneda” con el BID por 200 millones de dólares. En 2007 se ejecutó el primer tramo por un valor de 50 millones de dólares. De este modo, se convirtió la moneda de dólares a soles y la tasa LIBOR a una “tasa fija de 6,48% más un margen variable” (MEF 2008, 25). En 2008 se ejecutaron dos tramos equivalentes a 135 millones de dólares (MEF 2009, 17). Para fines de 2008 la deuda con el BID ascendía a 3994,8 millones de dólares (MEF 2009, 4), manteniendo el porcentaje mayoritario dentro de la deuda con los multilaterales. Según un exfuncionario, al Banco no le convenían los prepagos porque afectan su planificación, pero el país tenía sus propias motivaciones (entrevista 3 2020).

En el contexto de las afectaciones derivadas de la crisis financiera internacional, la deuda con el BID sufrió un pequeño incremento, siendo esta institución el principal acreedor entre los multilaterales (MEF 2010). En la tabla 4.8 se presentan los montos adeudados al BID, así como su participación dentro de la deuda con multilaterales.

En 2009 el país continuó trabajando en gestión de deuda. Así, en mayo se aprobó, una consolidación de 58 préstamos totalmente desembolsados y 17 préstamos en “proceso de desembolso” (MEF 2010, 23, 24). Como resultado, todos estos contratos “se redujeron, para su administración, a 7 préstamos” (MEF 2010, 24). El MEF explica que esta operación implicó una “consolidación y unificación de fechas de los saldos adeudados” (MEF 2010, 25). En junio de ese año, se “autorizó la conversión de tasas de interés” ajustable a tasa fija en varios préstamos (MEF 2010, 25), por este medio se eliminó la incertidumbre derivada de las variaciones de la tasa de interés (MEF 2010, 26).

En 2010 se ejecutó un nuevo tramo de la conversión de tasa y moneda concertada entre el Perú y el BID en 2007 que ascendió a 30 millones de dólares (MEF 2011). El BID se mantenía como el principal acreedor entre los multilaterales (MEF 2011), situación que se mantuvo en 2011 (MEF 2012, 4), año en que se ejecutó un nuevo tramo de la operación de conversión aprobada en 2007 por 35 millones de dólares (MEF 2012, 19). Además, el Perú contrató créditos con el BID por 151 millones de dólares, aproximadamente la mitad del monto contratado con CAF (MEF 2012, 6). Pero, no se trató de una situación regular, puesto que en 2012 el mayor porcentaje de

endeudamiento concertado con multilaterales correspondió al BID por la cifra de 355 millones de dólares (MEF 2013, 8).

La reducción de la deuda también fue favorecida por un conjunto de cancelaciones. Estas representaron 279 millones en operaciones del sector público. Adicionalmente, fueron disminuyendo las sumas tanto de aprobaciones como de desembolsos (BID 2013b, 11, 12). A pesar de ello, se registraron “flujos positivos”, salvo en 2010 debido a un prepago por un monto de 785 millones de dólares (BID 2013b, 12).

La mayor disponibilidad de financiamiento externo y las acciones de reducción del endeudamiento ocasionaron una paulatina pérdida de espacio del BID en Perú, por lo que el Banco buscó medios para conservarlo. El documento de evaluación señala que en la Estrategia 2007-2011 ya se planteó “profundizar un nuevo modelo de negocios con el país”. Así, se marcaron como propósitos: “lograr un incremento del monto de financiamiento programático”; “mejorar las condiciones financieras y la disponibilidad de financiamiento en moneda local”; “combinar en cada área estratégica recursos programáticos, de inversión y cooperación técnica”; y, “profundizar la relación Banco-país, modernizando y fortaleciendo la COF/CPE [representación del Banco en Perú] para robustecer el diálogo y el enfoque en las necesidades del cliente” (BID 2013b, 11). Tal modelo no se concretó (BID 2013b, 11). El documento de evaluación de 2016 señala expresamente que “dada la buena calificación de riesgo de Perú, beneficiaría al Banco tener una mayor exposición allí”, pero el espacio disminuía constantemente (BID 2016b, 10).

El interés del BID por favorecer la participación del sector privado concuerda con la orientación del modelo peruano, por lo cual, parte importante del trabajo del Banco con el gobierno se efectuó en función de tal objetivo. Esto se desprende claramente de lo planteado en la Estrategia 2007-2011, en la cual se estableció “apoyar la creación de un clima de negocios amigable con la apertura comercial liderada por los TLC”, así como “reducir la precariedad de la organización institucional de los temas y los actores de la competitividad” (BID 2013b, 16). Por tanto, existía una consideración en primer plano de la liberalización de la economía. Estos objetivos también se persiguieron a través de PBP, a los cuales se atribuye la mejoría del “entorno competitivo” y el cumplimiento de “[...] los requerimientos del TLC con Estados Unidos” (BID 2013b, 16). Por otra parte, se estableció el “Programa para la Mejora de la Productividad y la Competitividad

(PMPC)”, en cuyo marco se abordó la “mejora del entorno de negocios” y se incluyó “la creación de la institucionalidad de la política de competitividad en torno al desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación, y la diversificación económica” (BID 2013b, 16). Cabe recalcar que el trabajo en el área de transporte también se asumió en función de la competitividad (BID 2013b, 17).

Es evidente el interés del BID en los acuerdos comerciales, así como su cercanía con Perú en este ámbito. Puede mencionarse el “proyecto de cooperación técnica para el comercio interregional” ejecutado en Perú para ayudar “[...] a las pequeñas empresas del país a beneficiarse del tratado de libre comercio con Estados Unidos” (BID 2009, 28). Es contradictorio que posteriormente se estructuró el “Programa de Compensación para la Competitividad (PCC) para mitigar el impacto del tratado de libre comercio firmado con los EEUU en 2009 sobre la economía de los pequeños y medianos productores” (BID 2016b, 23).

En el área social también se advierte una coincidencia entre el BID y el modelo peruano, la cual se expresa en “protección social” y “alivio de la pobreza” en un sentido de focalización. Así, según el BID, su objetivo fue “afianzar el sistema de protección social” (BID 2013b, 17) y promovió una “estandarización de los criterios de selección de cada programa social” y registros de beneficiarios (BID 2013b, 18). OVE señala que el país no había establecido una planificación que identificara condiciones, planteando acciones y metas. En consecuencia, no se logró una articulación (BID 2013b, 17).

Entre 2009 y 2012 se efectuó el “Programa de reformas de los sectores sociales” integrado por cuatro operaciones que totalizaron 186 millones de dólares. Parte de este Programa fue el apoyo al “programa de transferencias condicionadas JUNTOS”, en cuyo marco se realizó lo siguiente: “estrategia comunicacional”; “nuevo manual de operaciones y la línea de base para la evaluación de impacto”; estudios para establecer un “pago diferenciado”; avances en la “consolidación de la información de las Direcciones Regionales y otros establecimientos relacionados a Educación, Salud y Desarrollo e Inclusión Social para la verificación del cumplimiento de corresponsabilidades”; y, “evaluaciones operativas de JUNTOS, iniciando con ello la sistematización del monitoreo del cumplimiento de condicionalidades a nivel nacional” (BID 2016b, 21). En otros programas puede mencionarse lo siguiente: fortalecimiento de la “metodología de formulación presupuestal y la operación del Sistema Integrado de Salud (SIS)”;

fortalecimiento del “Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH)” y, uso progresivo del “padrón general de hogares” en los “programas sociales” con objeto de focalización (BID 2016b, 21).

En el área de “acceso a servicios básicos” es especialmente relevante agua y saneamiento (BID 2013b, 18). Pero, durante el periodo revisado, el Banco no intervino a través de proyectos de inversión a pesar de reconocer el déficit en cobertura, sino de préstamos programáticos. En consecuencia, el énfasis no se puso en su ampliación, sino en la gestión del sector. Esta última entendida en términos de “reformas de política” y “generación de capacidades institucionales de los organismos públicos rectores” (BID 2013b, 18). Se trabajó sobre lo siguiente: “mejora de la información para la gestión”; “modernización de los marcos normativos y reguladores”; y, “logro de una institucionalidad más autónoma para gerenciar el recurso del agua, tratando de promover su descentralización” (BID 2013b, 18). En esta temática también se brindó cooperación técnica (BID 2013b, 18). Asimismo, se estableció una “serie programática” denominada “Programa de segunda generación de reformas del sector saneamiento” entre 2010 y 2014 por 100 millones de dólares. En el marco de la operación correspondiente a 2014 se formuló y aprobó el “Plan Nacional de Inversiones del Sector Saneamiento 2014-2021”, se refiere la elaboración de “instrumentos regulatorios y normativos” y el fortalecimiento de la “gestión sectorial ambientalmente sostenible” (BID 2016b, 24).

De acuerdo con el BID, entre 2007 y 2011 Perú “privilegió el rol del Banco para mitigar las fallas” institucionales, tanto en la definición como en la implantación de políticas públicas. Esto disminuyó los riesgos de reversibilidad de las reformas y la existencia de múltiples ejecutores” (BID 2013b, 19). Se recomendó, entre otras cosas, lo siguiente: “acelerar el cambio de la composición público-privada de la cartera, elevando la importancia y el efecto catalítico de la no soberana en la diversificación de la economía, la articulación de emprendimientos empresariales” y las APP; “buscar un mayor equilibrio en la cartera soberana, entre las modalidades de financiamiento de inversión y de reformas de política, promoviendo [...] la reducción de la importancia relativa de los PBP, [...]” (BID 2013b, 20).

La siguiente Estrategia País se extendió entre 2012 y 2016. Se asentó sobre dos “líneas de acción”. “contribuir a cerrar las brechas urbanas y rurales”; y, “estimular un crecimiento económico sostenible” (BID 2016b, 9). Se establecieron como “áreas prioritarias de trabajo con



el sector público”: “inclusión social”; “desarrollo rural y agricultura”; “agua, saneamiento, recursos hídricos y residuos sólidos”; “vivienda y desarrollo urbano”; “transporte”; “adaptación al cambio climático y gestión de riesgos de desastres naturales”; “energía”; “gestión pública”; y, “competitividad e innovación” (BID 2016b, 9). Según el BID estas áreas se definieron a partir de “[...] un extenso y sólido trabajo técnico y se determinó mediante un diálogo con el gobierno peruano y la sociedad civil” (BID 2016b, 9). Se aprecia un esfuerzo por proyectar una imagen de manejo técnico, pero es llamativo que se refiera a un consenso para definir las prioridades, cuando respecto al Ecuador se refería a una alineación del Banco a los objetivos ya trazados por el gobierno en el PNBV.

En 2013 el Perú contrató endeudamiento con el BID por la suma de 150 millones de dólares (MEF 2014, 8). Además, continuó realizando operaciones de “administración de deuda”, habiendo prepagado una suma de 3567,4 millones de soles (MEF 2014, 9). Parte de los recursos para cubrir este prepago y el realizado al BM provinieron de la emisión de bonos y del “tesoro público” (MEF 2014, 19). De acuerdo con el MEF por este medio se obtuvo lo siguiente: “Al financiarse en soles, se redujo el riesgo cambiario y por ende la vulnerabilidad de las finanzas públicas a futuros choques externos adversos”; aumento de “la proporción de la deuda bruta denominada en soles, en alrededor de 4,4 puntos porcentuales”; mejora del “indicador de vida media a 13,1 años”; “alivios en el pago de amortizaciones de los próximos años”; mejora de “los niveles de liquidez estratégicos para los bonos de referencia (bonos soberanos 2023 y 2042)”; “suavizar el perfil de deuda y evitar amortizaciones de principal superiores al 5% anual” (MEF 2014, 20).

En 2014 el BID se mantenía como el principal acreedor dentro de los multilaterales, pero iba perdiendo espacio (MEF 2015, 10). En 2015 la deuda con el BM superó a aquella con el BID (9215,4 y 7020,1 millones de soles respectivamente) (MEF 2016, 21). Esta situación se replicó en la contratación de nuevo endeudamiento. Con el BID se concertaron 50 millones de dólares y con el BM 350 (MEF 2016, 23). En 2016 la deuda con el BM se mantenía ligeramente sobre la del BID, 8733,4 y 8350,4 millones de soles respectivamente (MEF 2017, 25).

El documento de evaluación remarca la pérdida de relevancia del BID en Perú y los esfuerzos del Banco para conservarla. Entre 2012 y 2016, las aprobaciones alcanzaron la suma de 1565 millones de dólares, pero se incluyeron dos líneas contingentes por 600 millones que solo se

desembolsarían en caso necesario (BID 2016b, 10, 11). Así, en 2015, el país aprobó un “préstamo contingente” del BID hasta por 300 millones de dólares para el “Programa de Gestión de Resultados para la Inclusión Social II”. Se trató de un “Préstamo de Apoyo a Reformas de Política bajo Opción de Retiro Diferido” (MEF 2016, 42, 87). Se aprobó otro “préstamo contingente” con igual modalidad y monto denominado “Programa de Modernización de la Gestión para la Cobertura Universal de Salud I” (MEF 2016, 42, 87).

El Perú continuó realizando prepagos, de modo que el espacio del BID se redujo aún más. Así, fue perdiendo importancia dentro de la deuda externa peruana, además de que los flujos de recursos se tornaron negativos. En particular en 2013, Perú realizó un prepagó por el valor de 1342 millones de dólares, reduciendo el peso del BID al 10,7% de la deuda externa y a 35,14% dentro de la deuda con entidades multilaterales para ese año (BID 2016b, 11). El Banco atribuye este repliegue a que el país consiguió una posición favorable frente al mercado de capitales y al incremento de los costos financieros del BID, ya que sus tasas de interés y comisiones eran superiores a las del BM, mientras que eran inferiores a las de CAF, pero los “costos transaccionales” de esta última se mantenían por debajo. Por ello, sostiene que BM y CAF sufrieron menor repliegue que el BID (BID 2016b, 11, 12).

Además de la menor presencia del BID, su trabajo aparece poco estructurado debido a que abordó múltiples temas y continuó ejecutando operaciones anteriores. Todo ello contribuyó a una imagen de dispersión. Respecto a los desembolsos, cabe anotar que para 2016 se había alcanzado el 100% en 9 operaciones de las 13 aprobadas antes de la vigencia de la Estrategia (BID 2016b, 13).

En directa relación con el enfoque del BID en la vinculación con el sector privado, el Banco subrayaba el avance de las APP, en particular en lo relativo al sector de infraestructura. Se afirmaba que la normativa establecida, como la chilena figuraban entre las mejores a nivel regional. A pesar de lo cual, era preciso continuar trabajando en tal área (BID 2016b, 5, 6, 13). De este modo se justifica el incluirlas como “tema transversal de trabajo” en la Estrategia 2012-2016 (BID 2016b, 13). La permanente búsqueda de impulsar las APP da cuenta del interés predominante que este tema ocupó en la agenda. Esto revela el sentido del modelo, pues si bien, la inversión privada aporta financiamiento necesario, no puede desconocerse que esta busca réditos económicos, mientras que la inversión pública por naturaleza mantiene una perspectiva de

servicio público. De este modo, puede comprenderse quién gana y quién eventualmente pierde en cada uno de los modelos.

Entre 2012 y 2016, es claro el compromiso por contribuir al avance de las APP por parte del BID, incluso en sectores de servicios básicos como el de “agua y saneamiento”. En este ámbito figura una “operación de cooperación técnica”. Es decir que no se trata únicamente de proveer recursos económicos, sino también conocimiento. Esta tenía por objeto “apoyar la capacitación sobre la implementación de APP” (BID 2016b, 13). Por tanto, una conjugación de ideas y capacidades materiales. Esto también se advierte en el “Programa de modernización de la gestión de la inversión para la cobertura universal de salud” y “cooperación técnica” orientadas a reforzar la implementación de APP por parte del Ministerio de Salud (BID 2016b, 13, 14).

El BID justifica su participación en las APP bajo el argumento de que los “financiadores externos valoran dicha intervención,” considerándola “un sello de aprobación, indicando que el proyecto está bien diseñado y que se cumplirá con salvaguardas ambientales y sociales de alto nivel” (BID 2016b, 14). Tal imagen permitiría al Banco “movilizar recursos externos para financiar la totalidad de los proyectos” (BID 2016b, 14). Asimismo, el BID atribuye a los multilaterales un “papel importante a la hora de financiar proyectos grandes y emblemáticos, mitigar riesgos, o introducir tecnologías nuevas” (BID 2016b, 14). Se trata de un discurso de legitimación de los multilaterales, con objeto de preservar su espacio, es decir, soportar el orden establecido.

En el área de transporte el BID también contribuyó a la vinculación entre los sectores público y privado. Ejemplo de ello es su participación en una concesión vial en el norte del país. El gobierno diseñó un “Plan de desarrollo de autopistas” que tenía por objeto “atraer la inversión privada hacia las carreteras del país (BID 2013c, 78). En el marco de este Plan, el gobierno concesionó por 25 años a la empresa Norvial S.A. la “administración y el mantenimiento del sistema vial Ancón-Huacho-Pativilca”. El BID proveyó financiamiento para “ampliación, el mejoramiento, la gestión y el mantenimiento de las carreteras” (BID 2013c, 78). Pero, su contribución no se redujo al ámbito financiero, sino que también ayudó en temas operativos de la concesión (BID 2013c, 78). En esta materia, también destaca el “proyecto de la línea 2 del metro de Lima” debido a la posición comprometida que asumió el Banco. Se trata de un proyecto de gran magnitud en el cual participa el BID además de otras entidades. La situación peculiar del “Grupo BID obedece a que aprobó una “operación con garantía soberana” por 300 millones de

dólares y una “operación sin garantía soberana” por 450 millones concedidas por sus ventanillas pública y privada respectivamente. Esto ocurrió sin parámetros que delimiten tal doble participación (BID 2016b, 27). Según un exfuncionario, este tipo de financiamiento desvirtúa la APP, ya que el sentido es que el privado aporte los recursos, no que el público adquiera una deuda, por tanto, consideró improbable este tipo de arreglo (entrevista 3 2020), lo que da cuenta de que no siempre se conocen todas las incidencias de las negociaciones.

En el tema de competitividad puede mencionarse la serie programática para la “Mejora de la productividad y la competitividad” entre 2010 y 2014 por un monto de 105 millones. En su marco, por ejemplo, se respaldó la “institucionalización del Consejo Nacional de la Competitividad” y se creó el “Instituto Nacional de la Calidad” (BID 2016b, 31). El BID atribuye en parte a esta construcción institucional el avance del Perú en el “ranking de Doing Business del Banco Mundial” (56 al 35 entre 2010 y 2015) (BID 2016b, 31).

El Banco también concedió un préstamo por 25 millones de dólares para el “Programa de Desarrollo de la Sanidad Agraria e Inocuidad Agro-Alimentaria” dirigida a proseguir con la “erradicación de la mosca de la fruta”. Este préstamo habría ayudado al “Servicio Nacional de Sanidad Agraria” (SENASA) a “mejorar el acceso de productos agropecuarios peruanos a mercados internacionales mediante su certificación sanitaria” (BID 2016b, 23). El programa para el “Control y Erradicación de la Mosca de la Fruta” se implementó entre 1998 y 2014, puede encontrarse información al respecto en el informe Panorama de la Efectividad en el Desarrollo 2015 (BID 2016d, 110-112).

El área de cooperación técnica fue utilizada por el BID para proyectar sus ideas y para sostener su presencia en el país. Entre 2012 y 2016 el Perú se encontraba entre sus principales receptores, habiéndose aprobado a su favor setenta operaciones por un monto aproximado de 52 millones de dólares, mismos que incluyen alrededor de 18 millones provenientes de la cooperación canadiense (BID 2016b, 14). Solo 28 de estas operaciones tuvieron relación con un préstamo. Adicionalmente, se aprobó a favor de Perú cuatro “donaciones de inversión” equivalentes a alrededor de 74 millones de dólares (BID 2016b, 14). Según funcionario del BID en Perú, el país busca al Banco debido a que aporta “conocimiento técnico” y legitimidad a los proyectos (entrevista BID 3 2019). Esta perspectiva es compartida por OVE, que añade que los préstamos

no tienen relación con requerimientos de liquidez, están asociados a cooperación técnica y las series programáticas se concluyen (BID 2016c).

Entre 2012 y 2016 se mantuvo el predominio de los préstamos orientados a reformas. El 55% de las aprobaciones con “garantía soberana” correspondieron a PBL (BID 2016b, 14). Además, en 2015, se aprobaron “Préstamos Basados en Políticas con Desembolso Diferido” (BID 2016b, 16). Los préstamos formaron parte de series programáticas enfocadas en “gestión pública” e institucionalidad. Esto incluye planificación, gestión, eficiencia de programas y políticas y creación de instituciones (BID 2016b, 19, 20). Es decir, el Banco ejerció influencia directa sobre el aparato estatal. Muestra de ello es el establecimiento del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), que tuvo lugar en 2011 y recibió “apoyo técnico” del BID sin que hubiera un proyecto aprobado como marco (BID 2016b, 20). De modo que la relación entre el Banco y el país continuaba siendo cercana. Según un exfuncionario, el país acoge las recomendaciones del Banco en gran medida (entrevista 3 2020).

El BID subraya que las series programáticas con el Perú son más amplias que con otros prestatarios y que suelen cumplirse por completo a pesar de realizar ajustes para disminuir la profundidad de las reformas planificadas (BID 2016b, 20), lo cual evidencia la concordancia entre el Banco y el país pese al menor aporte de financiamiento. Por tanto, un predominio de las ideas sobre las capacidades materiales, ideas que sustentan particulares relaciones de poder.

Respecto a los desembolsos, cabe anotar que su monto continuó disminuyendo debido a los menores montos aprobados para el país. No obstante, se avanzó en la ejecución de las operaciones pendientes, por ejemplo, se completaron ocho de once que habían sido aprobadas bajo Estrategias anteriores (BID 2016b, 15).

Otro tema de gran importancia para el país que coincidió con un área de interés del Banco es el relativo a desastres. El BID en particular, abordó aquellos de origen natural estableciendo una estrategia para manejar sus riesgos (BID 2012c, 104). Con base en la información disponible el Banco y el país trabajaron en el diseño del “Programa de estrategia para reducir la vulnerabilidad del estado a los desastres” (BID 2012c, 104). El Banco proveyó financiamiento a través de una serie de operaciones entre 2010 y 2014 por un valor de 75 millones de dólares (BID 2016b, 28). Entre los resultados resalta la creación del “Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD)” (BID 2012c, 104; BID 2016b, 28). El MEF releva que “se ha diseñado, con el

apoyo del Banco Mundial y del BID, una Estrategia de Cobertura Financiera de los Desastres de Gran Magnitud” (MEF 2015, 75). En 2013, el Banco aprobó una línea de crédito “[...] bajo la facilidad Línea de Crédito Contingente para Emergencias Causadas por Desastres Naturales” por un valor de 300 millones de dólares (BID 2014a, 11).

En el tema energético se logró poco avance. Se estableció una serie programática bajo la denominación “Programa para el desarrollo de una nueva matriz energética sostenible” entre 2009 y 2012 por 230 millones de dólares. El objetivo era “apoyar el desarrollo de una nueva matriz energética sustentable (NUMES)” (BID 2016b, 28). Se formuló la propuesta de la “NUMES”, además de “una evaluación ambiental estratégica”, pero no hubo interés suficiente por parte de las autoridades, a lo cual se sumó la disponibilidad de gas a bajo costo para la generación de electricidad (BID 2016b, 28, 29). Esta información contrasta con lo consignado en el informe Panorama de Efectividad en el Desarrollo, según el cual, se alcanzaron múltiples resultados positivos en el tema energético tales como un menor consumo de combustibles fósiles y una conveniente coordinación interinstitucional (BID 2015b, 73). Esto revela la orientación de cada informe y abre interrogantes acerca del verdadero alcance de los resultados.

## **Conclusiones**

Entre 2007 y 2016 el discurso del BID es menos explícito en relación con su defensa del modelo neoliberal, no obstante, el alineamiento se mantuvo. Esto se desprende, por ejemplo, del fomento del BID a la participación del sector privado, el impulso a la competitividad y apertura económica, así como a los programas sociales focalizados. Ideas que se transfieren encubiertas por imágenes técnicas sustentadas por la relativa autoridad que ha alcanzado el BID. No puede desconocerse que la opinión del Banco suele tomarse como referente en determinados aspectos. Esta condición está directamente relacionada tanto con la generación de conocimiento como con la provisión de cooperación técnica. Por otra parte, la despolitización y tecnocratización es evidente en el manejo de discursos altamente técnicos que suelen desviar la atención del verdadero alcance de sus contenidos. Por ejemplo, se habla de “modernizar” los marcos normativos o de la autonomía de las instituciones, pero estos términos por sí mismos no dan cuenta de la orientación que se está adoptando.

Los informes del Banco revelan una variable comunicacional, la cual puede analizarse mediante el concepto de encuadre. Esto en consideración a que el Banco pone mayor acento en ciertos

aspectos, mientras deja al margen otros. Por ejemplo, las cifras de aprobaciones figuran en primer plano cuando las sumas de desembolsos son las que muestran el flujo de financiamiento efectivo. Además, los distintos reportes no siempre coinciden en sus conclusiones sobre temas específicos.

La coincidencia del BID con el Perú ha permanecido, lo cual se desprende del énfasis permanente en préstamos para reformas políticas. Así, queda claro que el principal interés del Perú no tenía relación con proyectos de inversión. A pesar de la pérdida de espacio destacada por el Banco, No podría afirmarse que el Perú se ha apartado. Por el contrario, el Banco continuó ofreciendo apoyo fundamentalmente en concepto de asistencia técnica. Pero, el Perú también buscó cierta autonomía y llevó a efecto una importante gestión del endeudamiento que se tradujo en prepagos, conversiones y la concertación de líneas de crédito para emergencias, además de procurar disminuir el ingreso de recursos de tipo multilateral.

En el caso ecuatoriano también existió un énfasis relacionado con las prioridades del gobierno. Pero, en contraste con Perú, este se enfocó en los proyectos de inversión, en tanto que los préstamos para reformas fueron limitados. El país procuró incrementar sus capacidades a través de la inversión de recursos propios, pero también recurrió al endeudamiento. En ese contexto, el BID reforzó su posición en el país. La evaluación de la primera estrategia vigente refleja cierta inquietud del Banco con respecto al nuevo gobierno y a las políticas poco ortodoxas que se esperaban, pero posteriormente se aprecia una colaboración importante en proyectos prioritarios. El principal ejemplo lo constituye la “matriz energética”. Asimismo, resalta que mientras algunos ponen en duda los avances alcanzados durante el gobierno de Rafael Correa, el BID los reconoce y remarca su contribución en los mismos.

El BID subraya las dificultades para alcanzar acuerdos sobre series programáticas con Ecuador, lo cual muestra un desacuerdo en el plano de las ideas. A pesar de ello, la relación del país con el BID se instrumentalizó a partir de los objetivos en que fue posible un alineamiento. No puede desconocerse que el BID pretendía incidir sobre las políticas del país en su calidad de importante acreedor, objetivo que alcanzó en alguna medida, aunque se evidencia cierta tensión.

El Banco brindó apoyo importante en casos de necesidades apremiantes como el terremoto en Ecuador. En todo caso, se trataría de una respuesta contingente y no de financiamiento para el desarrollo, sea cual sea el contenido con que se dote a este concepto.

En el caso del Perú también puede concluirse que el respaldo del BID se orientó más hacia proveer soporte al modelo político que hacia el financiamiento de alguna concepción de desarrollo. Por tanto, en los dos casos el BID proveyó soporte al modelo. En Ecuador este tuvo un sentido de construcción de capacidades materiales, mientras que en Perú lo fue de afianzamiento de ideas en marcos institucionales.



## **Capítulo 7. CAF 2001-2006**

Este capítulo tiene por objeto examinar la interacción de CAF con el modelo neoliberal que mantuvieron Ecuador y Perú entre 2001 y 2006. Esta institución no formaba parte del grupo de multilaterales que definían las políticas a seguir, pero contribuyó a su implementación.

También se muestra su papel como proveedora de financiamiento y de conocimiento, medios que ha empleado para convertirse en un actor relevante dentro de la región. Así, expresa su carácter de mecanismo de vinculación entre las esferas doméstica e internacional y entre lo económico y lo político. Esto último al legitimar ciertas acciones políticas, a pesar de asegurar que se maneja técnicamente y que sus miembros no influyen políticamente sobre ella. Por tanto, su actuación puede abordarse a partir de despolitización y “neutralidad política”.

En primer término, se examina la Corporación y a continuación se dedica una sección a su interacción con cada uno de los países estudiados.

### **7.1 Orientación de CAF 2001-2006**

La defensa del modelo neoliberal por parte de CAF se advierte desde principios de los noventa, revelando la coincidencia en el plano de las ideas. Entonces se refería una “crisis” del modelo anterior y la necesidad de remplazarlo (CAF 1992). A principios del siglo XXI, dicho proceso se consideraba afianzado, por lo que se afirmaba que había tomado forma una “economía abierta” caracterizada por una redefinición de “los roles de los sectores público y privado, de la sociedad civil y de los trabajadores”, así como por “profundas reformas estructurales” (CAF 2001, 37). Todo lo cual supuestamente había traído avances a la región (CAF 2003, 61), sin precisar en qué consistieron tales avances. Posteriormente, señalaba que “Hubo aciertos y progresos significativos en áreas clave: la fiscal y la monetaria, competencia en los mercados, apertura al comercio, reforma del Estado” (CAF 2006, 29), es decir que se entendía por avances la implantación del modelo neoliberal.

En el conjunto de ideas anterior se insertaron menciones orientadas a justificar la presencia de CAF en ese contexto, afirmando que la institución se rediseñó para responder al nuevo entorno (CAF 2006, 29, 30). Así, se formuló un discurso asentado sobre un conjunto de ideas, mismas que permitieron proyectar una imagen institucional a ser aceptada. Entre ellas, se encuentra en principio una mención a “crecimiento sustentable” (CAF 1994) y a continuación el concepto de

“desarrollo sostenible” (utilizado desde 1994, CAF 1995), siendo manifiesta la incorporación de ciertas ideas, haciéndolas funcionales al orden establecido.

El otro concepto primordial es “integración regional” que está atado al origen de la Corporación. Pero, en los noventa se inscribió en la perspectiva de la liberalización (CAF 1992; CAF 1994). Estos dos conceptos han sido asumidos como “pilares fundamentales” de la misión de la Corporación (CAF 2004; CAF 2006, 30) y como sus objetivos (CAF 2002, 19; CAF 2004, 5; CAF 2005, 5; CAF 2006, 5; CAF 2007, 5). Formaron parte de este discurso también referencias a los “esfuerzos que sus países socios realizan para lograr economías más diversificadas, competitivas y sensibles a las necesidades sociales” además de un “sólido apoyo al sector privado” (CAF 2006, 30).

En línea con el modelo neoliberal y con la esfera social incorporada para alcanzar consentimiento, CAF afirma que ha apoyado a sus miembros “en su lucha por insertarse competitivamente en una economía globalizada, intentando confrontar los desafíos de la globalización desde una perspectiva humana que promueva la sostenibilidad del desarrollo económico y la equidad social” (CAF 2001, 37). A lo anterior, se suma el ámbito comercial y de inversiones, por lo cual se refería a la ejecución de actividades relativas a “un banco de comercio, de desarrollo y de inversión” (CAF 2001, 18; CAF 2002, 22). Cabe anotar que se encuentran planteamientos similares en los informes anuales de fines de los ochenta e inicios de los noventa en los cuales se explica el alcance de cada una de tales dimensiones (por ejemplo, CAF 1989; CAF 1991; CAF 1992).

Se advierte una conjugación de ideas y capacidades materiales en el financiamiento provisto por la Corporación para la implementación del neoliberalismo. A principios de siglo, afirmaba expresamente que sus “principales negocios” estaban orientados a “reforzar los procesos de reforma estructural” llevados adelante por sus accionistas, los cuales caracterizaba en términos de “la interacción de los sectores público y privado en la actividad productiva, en un contexto de diversificación, eficiencia y rentabilidad” (CAF 2002, 19). Así, mantuvo el financiamiento a los sectores público y privado. Dentro del público se incluía el gobierno, instituciones públicas, empresas públicas y mixtas (CAF 2002, 21; CAF 2003, 82; CAF 2005, 111; CAF 2006, 119; CAF 2007, 112). En este orden de ideas, la promoción del sector privado también se enmarcó en la interacción de este con el sector público. En este sentido, declaraba que su filosofía es “aunar

los esfuerzos de ambos para lograr el desarrollo sostenible” (CAF 2002, 22). Por consiguiente, favorecía la intervención del sector privado en la construcción y gestión de la infraestructura promoviendo una modalidad de “participación público-privada”, además del papel que CAF podría cumplir para el buen funcionamiento de esta (CAF 2004, 23, 24; CAF 2006, 38). A esto se suma la entrega de recursos a entidades públicas para ser canalizados al sector privado (CAF 2002, 22; CAF 2004, 41; CAF 2006, 55). Ejemplo de ello se encuentra en el “Fondo País Ecuador”, por medio del cual se pretendía proveer financiamiento a empresas medianas y pequeñas orientadas a la producción y exportación de productos y servicios con alto valor agregado. En el Fondo intervino el gobierno ecuatoriano a través de la CFN, “la banca privada local (Banco de Guayaquil), la banca de inversión ecuatoriana (Merchantbansa)” y CAF (CAF 2005, 35).

El impulso al modelo neoliberal también se aprecia en el apoyo a sus miembros en las siguientes áreas: “mantenimiento de un marco macroeconómico estable”; “identificación, diseño e implementación de reformas dirigidas a la modernización del Estado”; “desarrollo e incremento de la productividad y competitividad de sus economías” (CAF 2002, 19); y, apoyo a la implementación de “reformas de segunda generación” (CAF 2002, 20). Esto se reflejó en la provisión de financiamiento para “estabilidad macroeconómica, reformas del Estado y competitividad” y “sistemas financieros” (CAF 2004, 38). Asimismo, ofreció apoyo para la implementación de “reformas económicas de primera y segunda generación”, lo cual habría tenido por objeto “contribuir tanto a la estabilidad económica como a la dotación del marco adecuado para que se produzca el crecimiento y para que el sector privado tenga los incentivos para crecer, invertir y producir con eficiencia” (CAF 2006, 39). Resulta evidente que el énfasis se ponía en el crecimiento económico y en la promoción del sector privado. En particular, destaca su contribución para el establecimiento de mercados de capitales domésticos (CAF 2006, 39).

Las operaciones de la Corporación se inscribían en el marco establecido por los procesos de reforma. Estas se enfocaban en lo siguiente: “promover el desarrollo socioeconómico y la ecoeficiencia empresarial”; incrementar “la competitividad de los diversos sectores económicos”; “infraestructura productiva y comunicaciones”; “integración física y fronteriza”; “comercio exterior”; ampliar “la participación del sector privado en la actividad económica”; “desarrollo de la pequeña y micro empresa”, “consolidación de los mercados financieros nacionales y

regionales”; “capital humano y la infraestructura de carácter social”; “modernización del Estado” (CAF 2002, 19); y, “modernización de la capacidad productiva y la inserción de las empresas de sus países accionistas en los procesos internacionales de producción y en los mercados regionales y mundiales” (CAF 2002, 20).

Además de lo ya mencionado, el fomento de la mayor participación económica del sector privado se asumía en términos de privatización. Así, puntualizaba que “apoya los procesos nacionales destinados a transferir desde el sector público al privado ciertas actividades económicas” (CAF 2002, 20). Proveía recursos de manera directa a concesionarias de los Estados y a las “recientemente privatizadas”, con objeto de “colaborar con el traspaso de actividad productiva del área pública a la privada” (CAF 2002, 22). Asimismo, brindaba “financiamiento para la adquisición de compañías y/o activos en proceso de privatización” (CAF 2002, 22). El respaldo de CAF a las privatizaciones es explícito desde los noventa (CAF 1994). Lo anterior evidencia la utilización de capacidades materiales en favor de la concreción de ciertas ideas, lo cual al mismo tiempo encubrió la dimensión del poder, obviando mencionar a los beneficiarios reales de estos procesos.

Algunos de estos planteamientos revelan coincidencias con el BID, por ejemplo, el interés por la estabilidad económica, la “modernización del Estado” y el “fortalecimiento institucional”, sin explicitar cuál es el alcance de estos. Respecto al “proceso de modernización del Estado”, se afirma que “es un hecho reconocido que la consolidación de economías competitivas no podrá avanzar si no se generan las instituciones estatales apropiadas” (CAF 2006, 39). La cercanía con el BID también se ha expresado en algunas acciones conjuntas (CAF 2002, 23).

Por otra parte, la cooperación técnica también se empleó para implantar ideas neoliberales. Esta puede ser rembolsable, no rembolsable o “de recuperación contingente”. Se definían como sus objetivos los siguientes: “apoyar reformas para la modernización del Estado que adelantan los gobiernos; procesos de privatización, descentralización administrativa y fortalecimiento institucional de empresas estatales para que se adapten a procedimientos de competitividad; promoción de oferta exportable y de inversiones; desarrollo e integración de los mercados de capital de la región” (CAF 2003, 85; CAF 2005, 113). Si bien es cierto, se añadieron otras temáticas: “protección del ambiente, programas culturales, comunitarios y artesanales de alto impacto social, productivo e integracionista” (CAF 2003, 85; CAF 2005, 113).

La Corporación otorgaba “préstamos de largo plazo” enfocados en infraestructura (CAF 2003, 27; CAF 2004, 40) y préstamos de corto y mediano plazo para financiar “operaciones de comercio exterior” (CAF 2003, 28). Posteriormente se mantuvo la clasificación por plazo, pero no consta la distinción del objetivo (CAF 2005, 111; CAF 2007). La Corporación explica que durante los setenta y los ochenta primaron los préstamos de corto plazo con fines comerciales, mientras que la infraestructura era marginal, pero cobra importancia creciente desde los noventa (CAF 2006, 36). Así, aquella de alcance transfronterizo se ha atendido desde 1992 en el marco del “concepto de logística competitiva” (CAF 2001, 38; CAF 2006, 34), lo cual muestra que su preocupación de base es la competitividad, misma que constituye otra de sus prioridades. A partir del año 2000 la infraestructura se enmarcó en la IIRSA (CAF 2003; CAF 2004; CAF 2006, 34).

En el siglo XXI la infraestructura se consolidó como el enfoque principal de CAF (CAF 2002; CAF 2004, 73; CAF 2005, 85; CAF 2006). Esto incluye aquella que únicamente es de alcance nacional y aquella que tiene un sentido transfronterizo. En 2002, el área de infraestructura recibió el mayor porcentaje de financiamiento. El 50% de la cartera se orientó a proyectos relacionados con “transporte, almacenamiento y comunicaciones”, “suministro de electricidad, gas y agua” (CAF 2003, 29). Pero, también se atendió la “infraestructura social para enseñanza, servicios sociales y de salud, así como del sector de infraestructura agrícola” (CAF 2003, 30). Al término de 2003 esta área representaba 72% y a fines de 2004 el 75% “[...] del total de la cartera de préstamos” (CAF 2004, 73; CAF 2005, 85). En 2004 más del 50% de la cartera se dirigió a “Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones, [...] Suministro de Electricidad, Gas y Agua”, mientras que un 30% correspondió a “Enseñanza, Servicios Sociales y de Salud” (CAF 2005, 53). En 2006 y 2007 esta área recibió alrededor del 50% (CAF 2006, 55; CAF 2007, 45).

A partir de 2003 los informes anuales incluyen una categorización en función de “riesgo crediticio”: “riesgo soberano” y “riesgo no soberano”, las cuales se vinculan con los sectores público y privado respectivamente (CAF 2004; CAF 2005; CAF 2007).

En relación directa con la utilización de las ideas se encuentra la construcción de conocimiento. CAF ha desplegado esfuerzos en este sentido, habiendo realizado y publicado múltiples estudios sobre diversas materias (CAF 2004, 5, 79). Asimismo, se procuró construir una imagen de formulación de pensamiento autónomo proyectada mediante su discurso. Esto se desprende, por ejemplo, de la afirmación de que en su interior se estaba generando “pensamiento crítico”, que

sustentaba el diseño de “su propia agenda de investigación en temas de desarrollo y un plan de acción estratégico en áreas críticas” (CAF 2004, 79; CAF 2006, 33), consolidando “una amplia base de investigación y reflexión sobre temas de desarrollo”, que permitía “redimensionar su propio accionar en áreas estratégicas para sus países accionistas” (CAF 2004, 5). En el informe de 2003 entre dichas áreas figuran las siguientes: transporte; “estabilización macroeconómica”; “mejoramiento en la productividad y competitividad”; “fortalecimiento productivo y financiero” y, “atención a las necesidades de la población más vulnerable” (CAF 2004, 48). Mientras que del informe de 2004 se desprenden las siguientes: “necesidades básicas, medio ambiente e infraestructura”; “estabilidad macroeconómica y reformas estructurales”; “competitividad, sector productivo y MIPyME”; “governabilidad y capital social” (CAF 2005). En el informe del siguiente año figura como “línea estratégica” lo siguiente: “apoyo a la implantación de una agenda renovada de desarrollo para la región” (CAF 2006, 27) al tiempo que figuran como “áreas estratégicas y prioritarias” las siguientes: “reforma institucional”; “infraestructura, energía, desarrollo social y medio ambiente” (CAF 2006, 40). Asimismo, se encuentran menciones al área estratégica de “infraestructura económica” y a la de “governabilidad, competitividad y capital social” (CAF 2006). En el informe de 2006 constan como áreas estratégicas: “competitividad, integración, desarrollo social, governabilidad, microfinanzas, cultura, desarrollo comunitario y medio ambiente” (CAF 2007, 73), dejando de lado la infraestructura que sin embargo, aparece entre las “principales actividades” (CAF 2007, 80). Todo lo cual da cuenta de la falta de consistencia en cuanto a estas definiciones, por tanto, un discurso inestable. Si bien es cierto, más allá de las categorizaciones, se encuentran algunas regularidades como el acento en infraestructura y competitividad.

En este periodo también resalta el interés de CAF por posicionarse bajo el concepto de desarrollo sostenible, autodefiniéndose como líder del “proceso de renovación de la agenda regional de desarrollo sostenible” (CAF 2004, 5, 79). Tal agenda estimularía “[...] un crecimiento alto, sostenido y de buena calidad” e intentaría conjugar “estabilidad, eficiencia y equidad”, calificadas como indispensables (CAF 2005, 30). Según CAF, esto constituyó su respuesta ante el nuevo contexto internacional marcado por “el advenimiento de una sociedad de la información y el conocimiento y la emergencia de nuevos condicionantes del desempeño económico” (CAF 2004, 79; CAF 2006, 33). De este modo, justificaba su participación en foros internacionales enfatizando su interés en las discusiones sobre desarrollo sostenible (CAF 2004, 79; CAF 2006,

33). Además, sostenía que “[...] continuó utilizando su influencia intelectual y poder de convocatoria para contribuir a la definición de políticas y planes estratégicos de acción en áreas críticas del desarrollo” (CAF 2005, 91). De este modo, proyectaba su imagen de institución relevante para la región.

Históricamente los miembros de CAF no han incumplido sus obligaciones con ella, lo cual ha influido sobre su imagen ante las agencias calificadoras de riesgo. Estas han elevado constantemente su calificación. Además, no se encuentra atada a los intereses de países desarrollados (Barrera 2020). Estas particularidades le han permitido proyectar una imagen de entidad confiable ante el contexto externo y una de cercanía con sus accionistas.

De manera recurrente se ha relevado la calificación crediticia de CAF (CAF 2006; CAF 2007; CAF 2017d, 207; García 2014, 90, 93-94). A este respecto, Humphrey (2018) afirma que CAF opera “exitosamente en una región de renta media como América Latina con una calificación de bonos AA-“, de lo cual infiere que “una calificación de bono AAA” no necesariamente es “esencial para conseguir objetivos de desarrollo” (Humphrey 2018). Con base en lo anterior, se afirma que CAF mantiene un “modelo alternativo” que contrasta con otros bancos al asumir el margen ofrecido por una calificación inferior a AAA (Molinari y Patrucchi 2020, 606).

CAF se ha referido a sí misma como el “emisor frecuente latinoamericano con la más alta calificación de riesgo” (CAF 2006), lo cual atribuye a lo siguiente: “solidez y estabilidad de sus resultados operativos” (CAF 2006, 85; CAF 2007, 79); “solidez y estabilidad de los indicadores financieros” (CAF 2017d); manejo prudente de sus “políticas de crédito”; y, actuación independiente en la esfera política (CAF 2006, 85; CAF 2007, 79; CAF 2017d). Esto último da cuenta de una imagen despolitizada. Tal pretendida “neutralidad política” también se refleja en el relacionamiento con sus miembros. De acuerdo con Soledad Barrera (2020), exfuncionaria de la Corporación, CAF se maneja técnicamente, lo cual se refleja en la concesión de financiamiento independientemente de la orientación política del prestatario.

CAF refiere que alinea su agenda “[...] con las prioridades de sus países socios, a través de la ejecución de misiones de programación y el desarrollo de documentos de estrategia país”, los cuales son definidos como instrumentos “para conciliar y coordinar los negocios y actividades de la Corporación con las prioridades nacionales” (CAF 2002, 28; CAF 2003, 63). Señala que al inicio del respectivo periodo de gobierno se efectúan misiones encargadas de establecer

concordancia entre lo requerido por el país y la capacidad de provisión de financiamiento y de asistencia de la Corporación (CAF 2006, 30). Esto da cuenta de la necesaria vinculación de la perspectiva política del país, bajo la cual este define sus objetivos, y las capacidades materiales expresadas en el financiamiento que la Corporación puede canalizar. Cabe anotar que no ha sido posible acceder a estos documentos. En este sentido, Soledad Barrera (2020) remarca que un problema de CAF es el nivel de reserva con que se trata la información.

El “manejo técnico” también se expresa en la denominación de su gestión como “financiera y de negocios” (CAF 2002, 27; CAF 2003, 62), lo cual puede alinearse con el sentido comercial y de inversiones antes mencionado. Mientras que la dimensión de desarrollo podría vincularse con los múltiples programas que lleva adelante. Estos se clasificaban en cuatro grupos: “Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana – IIRSA”, “Programa Regional Andino para la Prevención y Mitigación de Riesgos – PREANDINO”, y “Plan Puebla-Panamá” calificados como “programas de apoyo al proceso de integración regional y al desarrollo de infraestructura y logística sostenibles”. El “Programa Andino de Competitividad – PAC”, el “Programa de Apoyo Integral a la PyME – PAI”, el “Programa Kemmerer de Cooperación Técnica para Entidades de Regulación Financiera”, el “Programa Nueva Economía” y el “Programa de Apoyo a la Investigación en Temas de Desarrollo” fueron denominados “programas para incrementar la competitividad de la región”. El “Programa Latinoamericano del Carbono – PLAC”, el “Programa de Industrias e Instituciones Financieras y Desarrollo Sostenible”, el “Programa de Biodiversidad - BIO-CAF”, “Programa Social Sostenible” y el “Programa de Desarrollo Cultural” se categorizaron como “Programas para reforzar la gestión ambiental y social de la CAF”. Finalmente, el “Programa Ética y Transparencia para el Desarrollo”, el “Programa de Institucionalidad”, el “Programa de Descentralización y Participación Ciudadana”, el “Programa Liderazgo para la Transformación: Formación de Juventud en Visión de País y Valores Democráticos” se consideraron “Programas para fortalecer el proceso de gobernabilidad” (CAF 2002, 27; CAF 2003, 62). Posteriormente, los programas se clasificaron en los siguientes “campos de acción”: “Integración física y logística sostenibles”; “Competitividad, productividad e inserción internacional” (CAF 2004, 79); “gobernabilidad, desarrollo humano y equidad”; y “agenda ambiental sostenible” (CAF 2004, 80; CAF 2005, 91, 92). Para CAF, estas eran las áreas en las cuales la región precisaba enfocarse (CAF 2005, 24).



Además, señalaba que sus “programas estratégicos” instrumentaban la respuesta ante “la realidad de América Latina”, de la cual aseguraba tener “una clara visión” (CAF 2004, 79).

Algunos programas se han mantenido en el tiempo, mientras otros se han modificado. Por ejemplo, la CAN asumió las actividades desarrolladas en el marco del PREANDINO y CAF estableció el “Programa de Gestión de Riesgos de Desastres” (CAF 2007, 32). El Programa Andino de competitividad pasó a denominarse “Programa de Apoyo a la Competitividad” para reflejar el nuevo alcance espacial de la Corporación (CAF 2007, 54), mientras que el PLAC, a través del cual se viabilizaron acciones relacionadas con el denominado “mercado de carbono”, se convirtió en PLAC+e al añadir un enfoque en “energías alternativas” y “eficiencia energética” (CAF 2007, 30)

De manera recurrente CAF ha resaltado su relevancia como fuente de financiamiento para la región andina (CAF 2003, 23, 26; CAF 2005, 84; CAF 2006, 27, 85; CAF 2007, 79), así como su acción anticíclica (CAF 2003, 23, 26). Tal papel anticíclico estaría reflejado en el financiamiento de proyectos de infraestructura prioritaria (CAF 2001, 25), no obstante, no se profundiza en el valor anticíclico de este financiamiento. Podría deducirse que es beneficioso para los países recibir recursos en épocas donde este no fluye de otras fuentes, pero no es claro si la infraestructura es el área que más lo necesita.

Los informes anuales de CAF, de modo similar a los del BID, contenían diagnósticos de la región y referencias específicas a los países. En el caso de CAF el énfasis correspondía a los países andinos. En el año 2000 se describía el contexto de crisis. Respecto a los casos de estudio de esta investigación, la situación difería entre ellos. En 1999, mientras Perú presentaba un crecimiento de 3%, Ecuador sufría un decrecimiento de 7,3%. CAF relevaba que los problemas que trajo consigo la crisis no dieron lugar a “retrocesos en términos de estabilización macroeconómica y reformas estructurales”, afirmando, además, que el contexto había limitado el avance en cuanto a “reformas estructurales” y privatizaciones, pero que los miembros de la CAN mantenían “[...] su compromiso de seguir adelante en este proceso” (CAF 2000, 7). En tanto que en el informe de 2003 argumentaba que tenían lugar “crecientes presiones sociales” a las cuales se atribuía haber “socavado el capital político para avanzar en la agenda de reformas pendientes” (CAF 2004, 10).

En 2001 se subrayaba las difíciles circunstancias atravesadas en el entorno internacional y cómo estas afectaban a la región, en particular, el menor acceso al financiamiento (CAF 2002, 9, 65). A

principios del siglo XXI, CAF percibía que la región atravesaba una situación compleja expresada en bajo grado de crecimiento o incluso decrecimiento, altos niveles de pobreza y desempleo, problemas de competitividad, siendo, además, vulnerable frente al contexto externo (CAF 2002, 10; CAF 2003, 9). Pero, no la relacionaba con el modelo político en auge, sino con “una coyuntura política de escepticismo sobre la dirección del modelo económico vigente y cierta fatiga respecto a las reformas estructurales” CAF 2002, 10). De este modo, evitaba mencionar qué originó tal escepticismo y tal fatiga. Esto da cuenta de que el discurso es utilizado para acentuar ciertos aspectos y obviar otros, estableciendo un encuadre.

La Corporación argumentaba que “la implementación de reformas económicas” estaba sujeta al logro de resultados a nivel microeconómico, sobre el empleo y los problemas de tipo social (CAF 2002, 10). Es decir que se asumía que las reformas estaban en riesgo debido a los escasos beneficios para la población, pero se omitía discutir la pertinencia del modelo. Para enfrentar la situación, CAF proponía una “agenda” basada en crecimiento económico. Destaca que se planteaba que este debía ser equitativo. Otros aspectos no muestran un cambio de enfoque, entre ellos, “estabilidad macroeconómica, eficiencia microeconómica y mejora competitiva”, si bien es cierto, se agregan consideraciones sobre “inclusión social, sostenibilidad ambiental, fortalecimiento institucional y una mayor transparencia” (CAF 2003, 10), lo cual remite nuevamente a la noción de incorporar ideas para recuperar legitimidad.

En el tema ambiental se incorporaron consideraciones relacionadas con prevención y mitigación de afectaciones (CAF 2002, 40, 41). Posteriormente, se estableció el “Sistema de Evaluación y Seguimiento Ambiental y Social de las Operaciones” para “garantizar la inclusión de criterios ambientales y sociales en todas las fases del proceso crediticio [...]” (CAF 2005, 99). Subraya que las dimensiones ambiental y humana cobraron relevancia en los noventa, lo cual condujo a la redefinición de su misión estableciendo al desarrollo sostenible como parte de esta (CAF 2006, 42; CAF 2007, 26). En el área ambiental CAF ha desplegado múltiples iniciativas, entre las cuales puede mencionarse la formulación de distintos programas, por ejemplo, el “Programa de Biodiversidad”, el “Programa Latinoamericano del Carbono y Energías Limpias Alternativas”, y el “Programa para la Gestión de Riesgos de Desastres” (CAF 2007, 28).

Para 2005, CAF subrayaba la recuperación económica de la región. Al mismo tiempo, reconocía que el crecimiento económico no estaba acompañado por una mejor situación social (pobreza,

desempleo y desigualdad, por ejemplo), lo cual calificaba como limitante al “crecimiento económico sostenible”, señalando, además, que se precisaba un mayor crecimiento económico, mismo que debería ser sostenido para transformar esta situación y que la inclusión y la equiparación de oportunidades eran necesarias para un “desarrollo equitativo sostenible” (CAF 2005, 10). Las menciones de crecimiento sostenible y crecimiento sostenido abren la interrogante respecto a lo que se estaba persiguiendo en términos concretos, puesto que la sostenibilidad alude a un equilibrio, mientras que sostenido implica solamente un mantenimiento en el tiempo.

En los últimos años del periodo analizado es evidente la orientación de CAF hacia el modelo neoliberal, como se desprende de su interés de posicionar los tratados comerciales como potenciales refuerzos al contexto favorable que atravesaba la región. Continuaba promoviendo “reformas estructurales”, señalando que existía una “ventana de oportunidades” para implementar algunas de estas (CAF 2006, 10; CAF 2007, 10). Entre ellas puede mencionarse las siguientes: “reducir vulnerabilidades externas, mejorar mercados de capital doméstico, aumentar la competitividad y aprovechar el actual liderazgo político para fortalecer la gobernabilidad y las instituciones democráticas” (CAF 2005, 10). De esta cita no es sencillo inferir la clase de reformas específicas en que se estaba pensando, pero, es preciso puntualizar que este respaldo no se limitaba al discurso, sino que se proporcionaba tanto financiamiento como asesoría. Tales acciones tenían por objeto “impulsar las políticas y programas de reformas estructurales” (CAF 2005, 91). En 2004 a esta materia se asignaron 735 millones de dólares, equivalentes al 26% del total aprobado (CAF 2005, 49).

La Corporación ha conservado un discurso atado al concepto de desarrollo. Durante los primeros años del siglo XXI, se refería a una “nueva estrategia de desarrollo”. Es bastante difícil identificar la novedad en su contenido, ya que se fundaba en competitividad y mercados externos (CAF 2005, 25), es decir, una adscripción al neoliberalismo.

Asimismo, alude a una “estrategia de desarrollo de mayor y mejor inserción a la economía mundial”, la cual debía acompañarse con una “agenda social integral”, misma que tenía por objeto contribuir “[...] a que los pobres y los excluidos aprovechen las nuevas oportunidades que se derivan de un crecimiento sostenido y de mayor calidad” (CAF 2005, 25). Así, es evidente la orientación neoliberal también en la concepción de la reducción de la pobreza, misma que también queda adscrita al mercado. Esto se desprende de la afirmación de que el “mecanismo

eficiente para ayudar a la población a escapar de la trampa de la pobreza y la inequidad” consiste en promover “[...] el crecimiento económico”, implementar “políticas que ayuden a los mercados a trabajar para los pobres” y apoyar a los pobres “[...] con medidas que les permitan adquirir o generar activos”, todo o cual crearía oportunidades (CAF 2004, 22). Por tanto, se ataba las mejoras sociales a la apertura económica al sostener que “la mayor y mejor inserción internacional” produciría “[...] claros beneficios para los más desposeídos de la sociedad, pero estas ganancias tomarán tiempo” (CAF 2005, 29). Esto último puede interpretarse como un intento de legitimar el modelo.

El informe de 2004 muestra un mayor énfasis en el área social, en el cual se refiere al “desarrollo humano sostenible orientado a aminorar la pobreza” como “componente fundamental en su estrategia” (CAF 2005, 30). Remarcaba la necesidad de remplazar la imagen de “gasto social” por una de inversión (CAF 2005, 28), lo cual resulta contradictorio cuando posteriormente señalaba que “el énfasis no debe concentrarse sólo en lograr mayores niveles de gasto público – donde se han producido mejorías– sino en una mayor focalización, calidad, pertinencia y gestión del gasto social” (CAF 2007, 19). La focalización del gasto social es una de las áreas de coincidencia con el BID. Para contribuir a la gestión del gasto, en 2006 se aprobaron 1345 millones de dólares para “el área de administración pública” (CAF 2007, 44).

CAF afirmaba que había realizado un proceso de conocimiento de la esfera social, por lo que se encontraba en capacidad de “construir una agenda que incluye las necesidades y prioridades identificadas por todos los actores” (CAF 2005, 28). En el sector social se contemplaba “agua y saneamiento, educación y salud, agricultura y desarrollo rural” (CAF 2005, 30, 32). Se proponía una “estrategia social de tres pilares”: “creación de oportunidades a través de la dotación de activos y mayor inclusión, con el fin de aprovechar las posibilidades que brinda el crecimiento”; “establecimiento de una efectiva red de protección social que apoye a los más necesitados en épocas de crisis”, y, “políticas de largo plazo para preparar a los trabajadores del futuro mediante mejor educación, mayor acceso a salud de calidad y mejoramiento del funcionamiento del mercado laboral”. Todo esto se expuso en el libro “Reflexiones para retomar el crecimiento” (CAF 2005, 25). La indicada “estrategia social” debía “dotar a los excluidos de herramientas que les permitan generar riqueza y aprovechar la expansión económica esperada por el proceso de apertura comercial” (CAF 2005, 29). En este sentido, los acuerdos comerciales se concebían

como instrumentos en favor de la mencionada inserción internacional (CAF 2005, 91). De lo anterior se desprende que la Corporación concebía al desarrollo en términos de mercado, con una base de crecimiento económico y liberalización, donde el área social también es enfocada desde tales conceptos. Así, se proponen acciones de protección social y facilitar que los pobres accedan a la dinámica del modelo neoliberal. Es bastante difícil identificar aquello que denomina “nueva estrategia”, pero se advierte una construcción discursiva.

En el informe de 2006 se encuentran algunas variaciones. La “dimensión social” es presentada como elemento fundamental de la “propuesta de desarrollo integral” (CAF 2007, 95). Se definió una “agenda de desarrollo social” que tiene como líneas guía lo siguiente: financiamiento para “inversión social”; “contribución al fortalecimiento de las capacidades de gestión de las instituciones públicas”; y, “desarrollo de un conjunto de actividades desde una perspectiva innovadora de responsabilidad social empresarial” (CAF 2007, 95). De lo anterior puede inferirse la intención de CAF de mantener un trabajo con los sectores público y privado también en la dimensión social y un menor énfasis en la dimensión económica.

Entre 2003 y 2005 el mayor porcentaje de recursos de CAF se otorgó a Colombia (23, 24 y 26%). Los demás países andinos figuran en el siguiente orden: Perú (21, 23 y 23%), Ecuador (18, 17 y 17%), Venezuela (17, 17 y 15%) y Bolivia (13% durante los tres años) (CAF 2004, 73; CAF 2005, 85; CAF 2006, 87). En 2006 este orden varió quedando en primer lugar Perú con un 22,3%. A continuación, figura Venezuela (21,3%), Colombia (20%), Ecuador (16,9%) y Bolivia (12,6%) (CAF 2007, 81). Las políticas de la Corporación determinaban un límite de 30% en un solo país (CAF 2004, 73; CAF 2005, 85; CAF 2006, 87; CAF 2007, 81).

El vínculo entre las esferas internacional y doméstica queda de manifiesto en el papel de intermediación financiera desempeñado por CAF. La propia Corporación remarca que “[...]sirve de puente entre América Latina y los mercados financieros internacionales”, contribuyendo al retorno a tales mercados después de las crisis (CAF 2006, 27).

En 2002 se aprobó un incremento del capital autorizado, con lo que este alcanzó los 5000 millones de dólares (CAF 2003, 53). Existen tres clases de acciones: “A”, “B” y “C”. Las primeras correspondían a los “gobiernos o instituciones públicas, semipúblicas o de derecho privado con finalidad social o pública” de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, cada una confería “el derecho de representación en el Directorio de la Corporación de un director

principal y su respectivo suplente”. Las segundas se suscribían por los “gobiernos o instituciones públicas, semipúblicas o privadas e instituciones financieras privadas” de los países andinos antes mencionados, atadas al “derecho de representación en el Directorio de la Corporación de un director principal y un suplente”, “las instituciones financieras privadas tienen un director principal y su respectivo suplente”. Las últimas estaban abiertas a “personas jurídicas o naturales” no andinas, con “el derecho de representación en el Directorio de la Corporación de dos directores principales y sus suplentes” (CAF 2003, 108; CAF 2005, 134). Los países no andinos se incorporaron bajo la serie “C” (Barrera 2020). En 2005 se suscribió una modificación al Convenio Constitutivo para permitirles adquirir la categoría de miembros plenos (CAF 2006, 5, 30). Entonces se modificó el Convenio Constitutivo en función del nuevo alcance espacial. Las acciones serie “A” son suscritas por “el Gobierno de cada uno de los Países Miembros”, por “instituciones públicas, semipúblicas o de derecho privado con finalidad social o pública designadas por éste”, la serie “B” por gobiernos o por “entidades públicas, semipúblicas o privadas de los Países Miembros”, y, la serie “C” por “personas jurídicas o naturales de fuera de los Países Miembros” (CAF Convenio Constitutivo, Art. 5).

## **7.2. Interacción CAF y modelo neoliberal ecuatoriano 2001-2006**

De acuerdo con CAF, el apoyo de la entidad al país en el contexto de la crisis de fines del siglo XX se tradujo en “el respaldo a diferentes programas públicos y privados diseñados para hacer frente a la crisis social, económica y política” (CAF 2000, 41). Entre las acciones ejecutadas puede mencionarse proyectos en energía, vialidad, “agua potable, riego, control de inundaciones, regulación ambiental, así como de desarrollo social, especialmente en los campos de infraestructura, salud y productividad”, un ejemplo es “la conclusión de la Central Hidroeléctrica Daule Peripa” (CAF 2000, 41).

CAF también relevaba el programa conjunto que llevaron a efecto los multilaterales revisado en el capítulo 5. Tal programa habría incluido “apoyo crediticio” y “soporte con recursos no reembolsables para el fortalecimiento de los sistemas de vigilancia y control” (CAF 2000, 41). El monto global del programa fue 2045 millones de dólares. El mayor porcentaje se encontraba a cargo de CAF, 700 millones. Para 2001, había entregado 200 millones que se destinarían a “estabilización macroeconómica”, “fortalecimiento del sistema financiero”, “reforma del Estado”, “reforma en el área tributaria” e “implementación del proceso de dolarización” (CAF

2001, 50). Ese año, CAF aprobó un préstamo de 25 millones de dólares que tenía por objeto “reforzar la estabilidad del sistema financiero” contribuyendo a “fortalecer su sistema de regulación y el desarrollo del mercado de capitales” (CAF 2002, 51).

Por otra parte, CAF otorgó un crédito al Estado para “proyectos de infraestructura básica”. En este caso, resulta llamativo que la Conferencia Episcopal se encargaba de la ejecución (2000, 42).

Entre los objetivos principales de CAF figura la integración regional, campo en el cual se inscriben las acciones de la Corporación para contribuir al “proceso de paz entre Ecuador y Perú”, habiéndose comprometido a aportar 500 millones de dólares destinados a “financiar proyectos de integración fronteriza”. Además, fue designada “Administradora del Fondo Binacional para la Paz y el Desarrollo Ecuador-Perú” (CAF 2000, 44). En el año 2000 entregó 25 millones al Ecuador para este programa (CAF 2001, 50) y posteriormente continuó respaldando la integración entre los dos países (CAF 2002, 28).

Dentro del área de integración regional, CAF también contemplaba temas vinculados con el comercio internacional. Así, respecto a sus actividades en 2003 resaltaba el apoyo brindado al país “[...] en los temas de negociación sobre el ALCA y promoción comercial” (CAF 2004, 57).

En el contexto de la crisis ecuatoriana CAF también proveyó recursos como parte del “Programa de Financiamiento del Comercio Exterior”. Se trató de 30 millones de dólares para importación y exportación (CAF 2001, 50).

La dolarización también fue respaldada por CAF mediante un discurso de legitimación. Así, afirmaba que esta trajo “estabilidad cambiaria y monetaria” (CAF 2001, 9). Con la posterior consolidación de tal estabilidad habría continuado la recuperación económica (CAF 2002, 10). A juicio de CAF, el Ecuador experimentaba un “dinamismo de la economía”, el cual se sustentaba en “la estabilidad macroeconómica y financiera relacionada con la dolarización y el buen nivel de los precios del petróleo” (CAF 2002, 10). En 2001 la economía ecuatoriana alcanzó un crecimiento de 5,4% (CAF 2002, 11), mientras que en 2002 este fue del 3,3% (CAF 2003, 12).

A pesar de que CAF también atribuye este crecimiento a la “la estabilidad financiera conseguida por el sistema de dolarización”, mostrando su cercanía con los planteamientos del BID, su perspectiva es más amplia cuando reconoce que el crecimiento también estaba sostenido por los ingresos derivados del OCP y por las remesas, puntualizando que estas últimas constituían “el

segundo rubro de ingreso de divisas luego del petróleo” (CAF 2003, 12). Se persistía en la defensa del modelo neoliberal, argumentando que no hubo mayor crecimiento debido a que las reformas avanzaron poco, si bien es cierto, se reconoce que también incidió el incremento de las importaciones, lo cual afectó a la industria ecuatoriana (CAF 2003, 12). Asimismo, se remarcaba que ese año el Ecuador no había suscrito un acuerdo con el FMI, lo cual se atribuía a la “falta de consensos para llevar adelante correctivos al manejo macroeconómico, principalmente en el orden fiscal y financiero” (CAF 2003, 13). Entonces se revela el vínculo con el contexto internacional caracterizado por una cierta alineación con el FMI.

La tabla 7.1 muestra los montos de aprobaciones, desembolsos y cooperación técnica en este periodo. En 2001 el respaldo de CAF al Ecuador se enfocó en las áreas de “estabilidad de la economía”, mejoramiento de “infraestructura y competitividad” y “actividades productivas generadoras de divisas” (CAF 2002, 51). Entre las aprobaciones figuran siete préstamos por 265 millones de dólares, de los cuales, “tres estaban destinados a proyectos viales, tres para agua y saneamiento y uno para telecomunicaciones” (CAF 2002, 33).<sup>28</sup>

CAF destaca que en 2002 se consolidó “[...] como la principal fuente de financiamiento multilateral” para el país. Entonces la mayor parte del financiamiento se concentró en proyectos de infraestructura (CAF 2003, 37). “Dentro de su propuesta para crear condiciones más adecuadas para promover la productividad y la competitividad, la CAF destinó US\$100 millones al Programa Multisectorial de Inversión Pública, el cual contiene un conjunto de proyectos de infraestructura en diversas provincias del país y distintos sectores de la economía, identificándose como prioritarios: transporte, educación, salud, bienestar social, agua potable y saneamiento” (CAF 2003, 37). En 2004 los precios del petróleo se mantuvieron altos, lo que sustentó el crecimiento económico durante ese año, mismo que alcanzó 6,6% (CAF 2005, 14).

La orientación neoliberal del diagnóstico que CAF realiza del país se revela en su señalamiento de los aspectos que calificaba como retos para el Ecuador: “mejorar la competitividad”, “conseguir acuerdos comerciales” y “mejorar el ambiente de negocios para la atracción de la inversión” (CAF 2005, 16), así como su consideración de que en 2006 habría “una ventana de oportunidades para [...] avanzar en una agenda de reformas estructurales” (CAF 2006, 16).

---

<sup>28</sup> Los documentos no siempre explicitan los porcentajes de financiamiento soberano y no soberano.



En 2005 los precios del petróleo se incrementaron aún más. El barril alcanzó un promedio de 55 dólares (CAF 2006, 12). Respecto de este tipo de recursos, la CAF señalaba que la falta de ahorro profundizaba el carácter procíclico de la política (CAF 2006, 20). Esta mención alude a los países petroleros en general, pero cabe recordar que en Ecuador se eliminó el FEIREP en esa época. Como ya se ha señalado, es importante lo que se menciona y lo que se omite, en este aspecto, la CAF evita cualquier alusión a la poca incidencia social del crecimiento económico durante estos años.

Respecto al año 2006, CAF destacaba los resultados positivos alcanzados por la economía ecuatoriana, subrayando que aquel año el crecimiento se sustentó en “[...] las actividades no petroleras, [...] el impulso del consumo interno y la inversión pública” (CAF 2007, 16). Nuevamente, se evita mencionar la incidencia de las políticas apartadas del modelo neoliberal adoptadas por el gobierno.

En el área de competitividad, considerada prioritaria para la CAF, en 2001 “se realizaron estudios destinados a identificar y fortalecer agrupamientos industriales” (CAF 2002, 34).

En el tema ambiental, puede mencionarse un crédito de 13 millones de dólares concedido para “obras de descontaminación del Estero Salado” (CAF 2002, 51). Además, CAF “[...] contribuyó a la creación de una Oficina de Cambio Climático en Ecuador [...]” (CAF 2002, 41).

De la cartera total que CAF mantenía con Ecuador en 2003, 42% estaba destinado a transporte, 8% a “generación eléctrica”, 8% a “provisión de agua, riego y saneamiento”, y 5% a “servicios comunitarios, educación y salud”, todo lo cual corresponde a infraestructura, sector que por tanto, abarcaba el 63% de la cartera. Un 24% se destinó a inversión y “capital de operación en el sector empresarial” y el 13% restante para “manufactura, turismo y administración pública, en donde se incluye el apoyo para estabilidad macroeconómica” (CAF 2004, 55). Por tanto, el área prioritaria estaba conformada por algunos componentes de infraestructura. En 2003, la CAF aprobó a favor del país 438 millones de dólares, mientras que los desembolsos correspondieron a 359 millones. Del monto total de aprobaciones, 360 millones se otorgaron al Estado bajo la llamada “categoría de riesgo soberano” y tenían por objeto “apoyar los esfuerzos del Gobierno por mejorar el ambiente macroeconómico e institucional del país, así como al desarrollo de infraestructura y competitividad”. 100 millones se dirigieron al “programa económico del gobierno” y 260 a un “programa sectorial de transporte y competitividad” (CAF 2004, 55).

En 2004, el 42% de la cartera se concentró en transporte, el 5% en generación eléctrica, el 11% en agua, riego, obras de saneamiento, educación y salud (estos últimos componen la llamada “infraestructura social” que en conjunto recibió el 11%). Todos los sectores anteriores se recogen en el área de infraestructura y representan el 58% de la cartera. El 21% se destinó a “proyectos de inversión y préstamos para comercio y capital de operación en el sector empresarial” y el restante 21% a “manufactura, turismo y administración pública”, en este último se incluye “apoyo a la estabilidad macroeconómica” (CAF 2005, 65). 213 millones se ubicaron en la “categoría de riesgo soberano”, de los cuales, 93 millones se destinaron a infraestructura vial, 40 millones a “infraestructura para el desarrollo social”, se atendió en particular provisión de agua potable y saneamiento en el sur del país, educación ambiental y conservación ambiental. El sector de “estabilidad macroeconómica y reformas estructurales” fue el que recibió el mayor volumen de recursos, 120 millones de dólares, para financiar la “estrategia de reforma estructural para el crecimiento sostenido con calidad planteada por el gobierno ecuatoriano” (CAF 2005, 65). CAF explica que se trató de una iniciativa que promovía “una serie de acciones para priorizar el control del gasto público y lograr una gestión eficiente y transparente del endeudamiento público, con el fin de asegurar la sostenibilidad fiscal, financiera y social en el mediano y largo plazo” (CAF 2005, 65). En este punto, no queda clara la razón de utilizar deuda pública para trabajar acerca de la “gestión del endeudamiento público”. Asimismo, resalta que la suma de los montos supera el valor de 213 millones que consta como total de riesgo soberano.

En el ámbito de gestión de riesgos, CAF subraya su contribución con el país habiendo avanzado en 2004 “[...] hacia una propuesta del Sistema Nacional de Gestión de Riesgo” (CAF 2005, 102).

En 2005, se aprobaron 107 millones para obras relacionadas con transporte urbano, un préstamo de 250 millones se otorgó para “actividades destinadas a incrementar la eficiencia, sostenibilidad financiera y competitividad de las empresas eléctricas de las distintas regiones del país”, esto incluye “ampliar la capacidad de generación de electricidad a menores costos”. 202 Millones de dólares se ubicaron en el área de “desarrollo social”, en particular, “programas sociales prioritarios”, por ejemplo, parte de los indicados recursos se utilizarían para “incrementar la cobertura, mejorar la calidad y alcanzar la sostenibilidad en la prestación de servicios de agua potable y saneamiento”, “apoyar la mejora de la calidad del servicio educativo público en centros de educación básica ubicados en zonas rurales (CAF 2006, 67).

En 2006, 117,5 millones se destinaron a “infraestructura económica”, en particular, transporte urbano. 200 millones se destinaron al área de “desarrollo social” donde figura el “proyecto de universalización de la salud” y mejoramiento de “la calidad del servicio educativo público en centros de educación básica” (CAF 2007, 61). Ese año continúa apareciendo el área de “estabilidad macroeconómica y reformas estructurales” que concentró el mayor volumen de recursos aprobados, 525 millones. Estos tenían por objeto “apoyar el desarrollo de iniciativas que promueven la mejora en la sostenibilidad fiscal, garantizan una mejor ejecución del gasto público, inducen avances en la gestión de deuda pública y contribuyen a la ejecución de las diferentes estrategias de fortalecimiento de la plataforma logística frente a los procesos de inserción internacional” (CAF 2007, 61). Al igual que respecto al año 2004, persiste la interrogante sobre la gran cantidad de recursos de endeudamiento dedicados a la gestión del gasto y la deuda, y, por tanto, sobre las prioridades de desarrollo.

Tabla 7.1 Deuda CAF Ecuador 2001 - 2006

<b>Año</b>	<b>Aprobaciones en millones de dólares</b>	<b>Riesgo soberano en millones de dólares</b>	<b>Desembolsos en millones de dólares</b>	<b>Cooperación técnica no rembolsable en millones de dólares</b>
2001	356	n.d.	371	1,4
2002	407	n.d.	221	0,895
2003	438	360	359	2
2004	338	213	298	4
2005	815	559	340	2,35
2006	1024	843	504	1,024

*Fuente:* Informes anuales CAF 2001 - 2006

En este periodo también se ofreció cooperación técnica no rembolsable. El informe anual de 2001 no especifica su destino, simplemente señala que los recursos sirvieron para financiar “programas ambientales y de fortalecimiento institucional, proyectos de desarrollo, ética y democracia, cultura, [...] estrategias y políticas orientadas a buscar soluciones para enfrentar la crisis económica, financiera y social del país” (CAF 2002, 51). En 2002, este tipo de operaciones se enmarcaron en el “Programa de Gobernabilidad”, destinándose a “institucionalidad, descentralización y participación ciudadana, diálogos de concertación y consenso”, además de “proyectos de desarrollo sostenible”; “competitividad”; “preservación del medio ambiente”;

“integración económica y comercial”; “fortalecimiento del sistema financiero y los mercados de capital”; “promoción de la inversión privada en la región fronteriza ecuatoriano-peruana”; “integración”; “recuperación del patrimonio cultural y fomento de la cultura nacional” (CAF 2003, 37). La Corporación también asesoró al gobierno ecuatoriano, por ejemplo, “en materia de calificación de riesgo soberano [...] y de fortalecimiento de sus relaciones con las agencias calificadoras” (CAF 2002, 28).

Entre 2003 y 2006 los recursos de cooperación técnica provinieron del FAT, del FEE y del Fondeshu y se destinaron para gobernabilidad y competitividad (CAF 2004, 55; CAF 2005, 66; CAF 2006, 68; CAF 2007, 62). En 2003 y 2004, además se mencionan como objetivos de esta cooperación, “integración, desarrollo cultural y microfinanzas” (CAF 2004, 55; CAF 2005, 66) que se consideran parte del “área estratégica relacionada con gobernabilidad y capital social” (CAF 2005, 66). En 2005 también figura “desarrollo social y comunitario” (CAF 2006, 68) y en 2006 “responsabilidad social” (CAF 2007, 62).

Dentro del “Programa de Gobernabilidad” se desarrolló durante varios años el programa de capacitación denominado “Gobernabilidad y Gerencia Política” (CAF 2003, 71; CAF 2004, 84; CAF 2005, 38, 66; CAF 2006, 69; CAF 2007, 62). Este se realizaba con apoyo de la universidad George Washington (CAF 2003, 71). A partir de 2003 se menciona la adición de varias universidades locales y la ejecución del programa en todos los países andinos (CAF 2004, 84; CAF 2005, 38). En 2002 y 2003 el objetivo fue “crear una masa crítica de profesionales capaces de entender la relación entre lo político y lo técnico” (CAF 2003, 71; CAF 2004, 84). Mientras que respecto al programa de 2004 se señala como objeto “entrenar, a nivel institucional, a una masa crítica de líderes y sus equipos de apoyo en gestión de gobierno y dinámica política” (CAF 2005, 38), dejándose al margen la relación entre las esferas técnica y política. Además, este programa muestra un proceso de implantación de ideas.

En 2005 y 2006 se ejecutó el “Programa Municipios Eficientes y Transparentes (MuNet)” (CAF 2006, 69; CAF 2007, 63). En 2006 aparte de estos programas de capacitación se menciona “el Plan Nacional de Política Exterior y el Fortalecimiento de la Dirección Nacional de Seguridad Social de la Superintendencia de Bancos” (CAF 2007, 63).

En este ámbito también se inscribe el apoyo de CAF durante las negociaciones del tratado de libre comercio entre los países andinos y Estados Unidos. CAF afirma que contribuyó al

“fortalecimiento de las capacidades del equipo negociador ecuatoriano, brindándole las herramientas técnicas necesarias para la definición de estrategias y la adopción de posiciones en las mesas de negociación” (CAF 2005, 67). En directa relación, CAF destacaba su participación en las iniciativas orientadas a “[...] adecuar al sector productivo y a la normativa vigente los compromisos y requerimientos derivados del nuevo entorno comercial producto de los acuerdos en proceso de negociación” (CAF 2005, 65).

En 2006 cabe destacar el establecimiento del “instrumento de blindaje de inversiones sociales” en términos de “[...] forma de responder a las necesidades de los Estados miembros para atender sus obligaciones de deuda, sin que por ello se vea afectado el plan de inversiones sociales”. Se planteó como un instrumento para facilitar “[...] a los ministerios de Economía y Finanzas el acceso a los recursos financieros, asociado al cumplimiento de metas definidas en los presupuestos sectoriales sociales”. CAF señala que “el Segundo Programa de Apoyo a la Inversión Social en el Ecuador (PRAISE II) (US\$ 200 millones), incluye una estrategia para asegurar la disponibilidad de recursos para la universalización de la educación básica y la expansión de los servicios básicos de salud a las poblaciones de menores recursos” (CAF 2007, 97). Es destacable la búsqueda de mantener los programas sociales, pero no puede desconocerse que el servicio de la deuda figura en primer plano.

Finalmente, CAF ha ejercido el papel de administradora de “fondos sociales”. Así, puede mencionarse la “administración y gerencia del Fondo Canje de Deuda por Inversiones Sociales celebrado entre el Reino de España y la República de Ecuador” por un monto de 50 millones de dólares. Este papel se confirió a la Corporación después de “un proceso competitivo entre las principales agencias de financiamiento multilateral y bilateral con presencia en la región” (CAF 2007, 98). Los recursos de este fondo provinieron de la condonación de deuda bilateral por parte de España a favor de Ecuador (CAF 2007, 98). Por este medio, los fondos originalmente destinados al pago de deuda se redireccionaron hacia educación (CAF 2008, 91). Este aspecto confirma el papel de CAF como vínculo doméstico-internacional. Este canje de deuda podría tener relación con la presión ejercida por varias organizaciones sociales para que España condonara deuda en favor de inversión social (“¿Deuda externa deuda eterna?” 2001).

Para el periodo 2001-2006 CAF figura como la institución multilateral que “aprobó el mayor número de proyectos (38) y el mayor volumen de recursos (aproximadamente US\$2.600

millones) para Ecuador” (BID 2008a, 19). Los datos anteriores constan en un documento de evaluación del BID, mientras que en el informe anual de CAF de 2006 consta que entre 2002 y 2006 las aprobaciones de la institución para Ecuador totalizaron 3023 millones de dólares y los desembolsos 1723 millones (CAF 2007, 62). El BID subraya que el posicionamiento de CAF como “principal fuente de financiamiento alternativa” obedece a “su mayor rapidez en la preparación de proyectos, así como sus menores costos de transacción y exigencias técnicas” (BID 2008a, 19). Entre 2003 y 2007 las aprobaciones de CAF a favor de Ecuador ascendieron a 3705 millones de dólares, mientras que los desembolsos alcanzaron la cifra de 2916 millones (CAF 2008, 48).

En síntesis, durante los primeros años del siglo XXI CAF constituía un mecanismo financiero regional relevante para el país, cuyos aportes se concentraron en infraestructura, reformas de tipo neoliberal y algunos temas sociales.

### **7.3. Interacción CAF y modelo político peruano 2001-2006**

La CAF releva que en el año 2000 el Perú atravesó problemas políticos y cierto estancamiento económico (CAF 2002, 11). Mientras que en 2001 subraya su papel como “principal entidad de financiamiento externo” y como “brazo fundamental para el desarrollo” (CAF 2002, 53). Así, destaca su participación en “proyectos de inversión pública”, en el “mantenimiento de la estabilidad macroeconómica”, “estabilidad social” e “implementación de los programas de lucha contra la pobreza, a través de proyectos de inversión pública productiva” (CAF 2002, 53; CAF 2003, 39). La tabla 7.2 muestra los montos de aprobaciones, desembolsos y cooperación técnica entre 2001 y 2006. En 2001, entre las aprobaciones figuran 500 millones de dólares correspondientes a dos “programas multisectoriales de inversión pública” (CAF 2002, 33, 53). Se trató de créditos para “proyectos sociales [...] que incluyen el acceso a servicios de salud, mejora de la calidad educativa, saneamiento comunitario, programas de energía y transporte”, parte de estos recursos se destinaron al Foncodes para su canalización (CAF 2002, 53). Además, el país recibió 20 millones de dólares en concepto de “préstamo de emergencia” para atender la situación ocasionada por el terremoto que sufrió ese año (CAF 2002, 33, 53). En 2002, 250 millones se destinaron al “Programa Multisectorial de Inversión Pública 2002” con idénticos objetivos a los señalados respecto de 2001, incluso la canalización por el FONCODES (CAF 2003, 39).

El papel como nexo entre los contextos doméstico e internacional se aprecia, por ejemplo, en el asesoramiento que CAF ofreció al país respecto al relacionamiento con agencias calificadoras de riesgo (CAF 2002, 28). Por otra parte, CAF junto con el BID, el BM y Naciones Unidas proveyó financiamiento para “la llamada Carta de Navegación del Perú”, misma que habría proporcionado “una agenda de cuarenta temas, impulsada por la sociedad civil, para orientar su desarrollo en el mediano y largo plazo” (CAF 2002, 28). Cabe anotar que esta no se alude ni en el “Acuerdo Nacional” ni en el “Plan estratégico de Desarrollo Nacional”.

En el área de integración, CAF respaldó el proceso de integración entre Perú y Ecuador, así como el relativo a tal proceso entre Perú, Brasil y Bolivia (CAF 2002, 28). Además, trabajó con el gobierno en temas relacionados con infraestructura en el marco de la IIRSA (CAF 2003, 39).

En el ámbito de competitividad, prioritario para CAF, en 2001 “se realizaron estudios destinados a identificar y fortalecer agrupamientos industriales” relativos a “algodón y camélidos” (CAF 2002, 34). Asimismo, dentro del PAC se ofreció apoyo a los proyectos de “portal de comercio electrónico” y “gobierno electrónico para la simplificación de trámites del Ministerio de Trabajo” (CAF 2004, 61). En el marco de este Programa también puede mencionarse el apoyo desplegado por CAF en aspectos relacionados con el tratado comercial con Estados Unidos. Entre ellos, consta “la promoción de una agenda interna para la apertura comercial [...] a través del apoyo al Comité Empresarial de Negociaciones Internacionales, por el sector privado, y por el público vía la Mesa de Fortalecimiento de Capacidades Comerciales del Ministerio de Comercio Exterior” (CAF 2005, 71). La Corporación ha provisto “apoyo técnico y logístico” y “[...] ha financiado ocho proyectos nacionales enfocados tanto en apoyar la etapa de negociación como en la implementación de medidas posteriores a la firma del TLC” (CAF 2006, 73).

En 2002 Perú alcanzó un crecimiento de 5,2%, el cual se atribuía al “dinamismo del sector minero y la recuperación de la demanda interna”. Además, se afirmaba que se había logrado “estabilidad macroeconómica [...] tanto a nivel cambiario, como a nivel de precios” (2003, 12), mientras que en 2003 el crecimiento fue del 4%. CAF atribuía el crecimiento de 2002 y 2003 a “la estabilidad macroeconómica y el mejoramiento del acceso al crédito por parte del sector privado [...]” (CAF 2004, 12). No se alude a las políticas activas que se estaban implementando. Según CAF, “los retos fiscales para la economía peruana” en aquella época eran “aumentar la

base tributaria, el manejo de las presiones fiscales que conlleva el proceso de descentralización y los pasivos por concepto de pensiones” (2004, 14).

A fines de 2003 de la cartera total que mantenía CAF con Perú 29 % correspondía a infraestructura de “transporte, energía, telecomunicaciones y distribución de agua” y 45% a la llamada “infraestructura social” que incluye salud y educación. El informe al parecer indica que entre salud y educación suman 45, pero asigna 32 a salud y 5 a educación. El 26% de la cartera se enfocaba en “minería, industrias manufactureras, administración pública y otros sectores de la actividad económica” (CAF 2004, 59).

CAF refiere que en 2003 el destino del financiamiento que proporcionó al país obedeció a la definición de las “áreas estratégicas” realizada por CAF, en lugar de referir alguna clase de acuerdo con el país. Estas áreas son las siguientes: “inversión social, sectores transporte y energía”; “mejoramiento en la productividad, gobernabilidad y competitividad”; y, “fortalecimiento productivo y financiero”. No obstante, menciona que la Corporación trabajó con el gobierno en el diseño de un programa enmarcado en el área de “inversión social”. El indicado programa abordaba “saneamiento, agricultura, energía, mujer y desarrollo social, educación y salud”, y tenía por objeto “fomentar la creación de fuentes sostenibles de riqueza y empleos, eliminando la visión asistencialista en la intervención del Estado” (CAF 2004, 59). Respecto a “reforma del Estado y gobernabilidad”, según CAF, “se apoyaron actividades que enfatizan el logro de una gestión pública eficiente y una descentralización sostenible, gradual y eficaz” (CAF 2004, 5), pero no se explica en qué consiste esto, por ejemplo, qué clase de actividades se financiaron.

172 millones de dólares se asignaron a transporte. Esto incluía “mejoramiento y conservación de la infraestructura”, “fortalecimiento institucional de las entidades responsables de la ejecución de la política de transporte del Perú”, todo lo cual se acompañó de “incentivos para la participación del sector privado en la prestación de servicios en el ámbito vial, aéreo, pluvial y lacustre” (CAF 2004, 59). En energía destaca “la construcción de la central hidroeléctrica Yuncán, de 130 MW de capacidad instalada” y el proyecto de “transporte de gas de Camisea”. Para este último, se otorgó a Transportadora de Gas del Perú un “préstamo estructurado bajo la modalidad A/B”. El proyecto tenía “un costo total de US\$ 1.500 millones”, incluía la fase de producción (“desarrollo de un campo de gas natural”), transporte (construcción de “un gasoducto y un oleoducto”) y



distribución (“construcción de una red de distribución de gas natural en Lima y El Callao” (CAF 2004, 59). Además, CAF concedió 5 millones para su “gestión ambiental y social” (CAF 2004, 59).

Al año siguiente, el mayor porcentaje de la cartera correspondió a la llamada “infraestructura de desarrollo social” que incluye salud (52%), educación (4%) y “distribución de agua (3%). Según CAF en este sector se concentró el 65% de la cartera, pero los rubros indicados suman solo 59%. Un 26% se habría ubicado en infraestructura de transporte y energía y el restante 9% en “minería, industrias manufactureras, administración pública y otros sectores de la actividad económica” (CAF 2005, 69). Del monto aprobado, se asignaron 267 millones de dólares al mantenimiento de infraestructura, 127 millones a riego e hidroelectricidad (CAF 2005, 69).

El país mantenía el modelo neoliberal y en ese contexto, CAF destacaba que en 2004 el gobierno había “[...] mantenido la ortodoxia monetaria y la prudencia fiscal, contribuyendo a la estabilidad macroeconómica” (CAF 2005, 16). En directa relación, el sector de “estabilidad macroeconómica y reformas estructurales” recibió 240 millones, de los cuales, 140 tenían por objeto “enfrentar la pobreza y el desempleo, contribuyendo a la sostenibilidad de las finanzas públicas”, mediante “acciones orientadas a mejorar el planeamiento, la calidad de ejecución, el seguimiento, evaluación, focalización y control del gasto social, con la finalidad de beneficiar a las poblaciones de menores recursos [...]”.

Los 100 millones restantes se dirigieron a una operación para el “fortalecimiento de la disciplina fiscal mediante la instauración de procedimientos jerárquicos de decisión, transparencia presupuestaria y establecimiento de reglas fiscales”. Tal operación era destacada por su direccionamiento a incentivar la mayor participación del sector privado. Se hablaba de reducir barreras administrativas de negocios”, lo cual se concebía como “mejoramiento de la manera en que el Estado se relaciona con el sector privado”. En este sentido, el objeto del préstamo era contribuir a la “profundización de políticas que simplifican los procedimientos necesarios para viabilizar nuevos negocios” y crear “mecanismos expeditos que, al tiempo de mejorar la eficiencia en el uso de recursos públicos, promueven un ambiente de competencia y transparencia en el sistema de adquisición pública para así robustecer los incentivos a la inversión privada” (CAF 2005, 69). Esta formulación resulta bastante próxima a la concepción de “clima de negocios” planteada por el BID, por tanto, refleja la coincidencia en el plano de las ideas.

Como parte del área de “reformas estructurales”, el Perú también recibió recursos para acciones relacionadas con “la gestión de deuda” que buscaban “mejorar el perfil de la deuda pública total del país y liberar recursos presupuestales para el financiamiento de la agenda de inversión pública, al reducir los costos y riesgos de mercado de dichos empréstitos” (CAF 2007, 66).

En 2005, alrededor del 70% del monto aprobado se ubicó en el área de “infraestructura económica”, puntualmente en infraestructura vial. CAF relevaba el fomento de la participación del sector privado en la infraestructura vial y señalaba como ejemplos la primera etapa del “Corredor Vial Interoceánico Sur Perú-Brasil”, y el “Corredor Vial Amazonas Norte”, ambos en el marco de la IIRSA (CAF 2006, 71). De acuerdo con CAF, mientras se evaluaba el otorgamiento del crédito para el “Corredor Vial Interoceánico Sur”, se comprendió que era preciso gestionar los posibles “impactos ambientales y sociales” mediante prevención y mitigación. Por tal razón, se habría formulado el “Programa para la Gestión Ambiental y Social de los Impactos Indirectos del Corredor Vial Interoceánico Sur (tramos 2, 3 y 4)” (CAF 2007, 29).

En directa relación con el tema ambiental, figura lo relativo a biodiversidad. Dentro del programa BIOCAF la Corporación ha desarrollado múltiples actividades. Entre ellas, ha establecido el “subprograma de apoyo al biocomercio y la biotecnología” a través del cual ha respaldado “la consolidación de los Programas Nacionales de Biocomercio y la organización y patrocinio de espacios de promoción para la inversión en productos y servicios de biodiversidad” como el Foro de Inversionistas de Biocomercio en Perú en 2004. En el marco de otro de los subprogramas ha provisto recursos para “conservación de áreas naturales” como el “Corredor de Conservación Vilcabamba–Amoró (Perú-Bolivia)” y las “Reservas Naturales de Tambopata, Amarakaeri y Titicaca y el Parque Nacional Bahuaja–Sonene” (CAF 2007, 31).

En 2006, 34% del total aprobado se dirigió al área de “infraestructura económica”, en particular, obras viales. Nuevamente CAF destaca la promoción de las APP por parte del gobierno para la ejecución de obra pública, situación fomentada también por la Corporación. Así, ese año consta la aprobación de 211 millones de dólares para el segundo y tercer tramo del “Corredor Vial Interoceánico Sur” y 90 millones en concepto de una “garantía parcial de crédito”. Asimismo, se aprobaron 15 millones de dólares para el “proyecto Rehabilitación Integral del Ferrocarril Huancayo–Huancavelica”. También puede mencionarse el otorgamiento de 10 millones de

dólares para “un programa que mitigue las posibles consecuencias negativas que la construcción de los diferentes corredores viales pueda traer consigo a los distintos cuerpos sociales que residen en las áreas de influencia” (CAF 2007, 65).

Tabla 7.2 Deuda CAF Perú 2001 – 2006

<b>Año</b>	<b>Aprobaciones en millones de dólares</b>	<b>Riesgo soberano en millones de dólares</b>	<b>Desembolsos</b>	<b>Cooperación técnica en millones de dólares</b>
2001	650	n.d.	695	0,8
2002	498	n.d.	413	0,688
2003	633	n.d.	267	5
2004	604	n.d.	465	3
2005	417	293	256	3
2006	941	726	484	1

*Fuente:* Informes anuales CAF 2001 - 2006

En este periodo también fue importante la cooperación técnica. En 2001 no se explica concretamente su utilización, sino que solamente se señala que se destinó a “procesos de fortalecimiento institucional, estrategias de competitividad y exploración de factibilidad de nuevas áreas de inversión y comercio para el país”. Estos recursos se entregaron a entidades públicas y privadas (CAF 2002, 53). En 2002, estos recursos se destinaron a lo siguiente: “promoción de inversiones”; “apertura comercial entre países de la región”; “fortalecimiento de los servicios turísticos”; “seminarios y eventos orientados a temas del medio ambiente”; “prevención de riesgos naturales”; “fortalecimiento de valores culturales del país”; además de apoyo en “institucionalidad, valores, prácticas democráticas y participación ciudadana” como parte del “programa de gobernabilidad” (CAF 2003, 39). CAF contribuyó a la propuesta de un “sistema nacional de gestión de riesgos” y participó en “los diagnósticos físicos y la matriz de peligros institucionales y normativos [...]” (CAF 2005, 102).

En 2003, los recursos se dirigieron a “gobernabilidad, competitividad, integración y cultura”. En el primer aspecto “se inició el programa de Fortalecimiento Institucional y Capacitación en Descentralización y Participación Ciudadana, a través de la formación de líderes y sus grupos de apoyo a nivel nacional”. Parte de estos recursos tenían por objeto “desarrollar mecanismos financieros innovadores para la defensa de la gobernabilidad democrática” a cargo del MEF

(CAF 2004, 61). Lo anterior da cuenta de la configuración de un discurso técnico que no expresa con claridad a qué hechos concretos se refiere.

En 2004, los recursos provinieron de varios fondos. Estas operaciones se enfocaron en “governabilidad, competitividad, integración, desarrollo cultural y microfinanzas que componen el área estratégica relacionada con gobernabilidad y capital social”. En este marco, puede mencionarse el “Programa de Gobernabilidad y Gerencia Política” (CAF 2005, 70).

Durante 2005 y 2006 CAF proveyó cooperación no rembolsable con financiamiento proveniente del FAT, Fondeshu y del “Fondo Español de Cooperación” para los sectores público y privado en temas de competitividad y gobernabilidad (CAF 2006, 71; CAF 2007, 67). En 2005 también figura “Desarrollo Comunitario y Cultura” (CAF 2006, 71), además de la realización del “II Foro Nacional de Competitividad” convocado por el Consejo Nacional de Competitividad” (CAF 2006, 72). Mientras que en 2006 se añade “responsabilidad social” (CAF 2007, 67). Asimismo, continuaron efectuándose los programas de “Gobernabilidad y Gerencia Política” (CAF 2006, 72; CAF 2007, 67), “Municipios eficientes y transparentes” (CAF 2005, 72) y “Liderazgo para la Transformación” (CAF 2007, 67).

Entre 2002 y 2006 las operaciones aprobadas por CAF para Perú ascendieron a 3092 millones de dólares, mientras que los desembolsos alcanzaron 1.885 millones (CAF 2007, 66). El BID señala que en este periodo CAF aprobó a favor del Perú 3093 millones de dólares superando al BID en un 38%, en tanto que las dos entidades estarían cercanas en el monto de desembolsos (BID 2007b, 19).

Para 2005, la deuda que el Perú mantenía con CAF representaba el 19,8% de lo adeudado a entidades multilaterales. Esto equivalía a 1583 millones de dólares (MEF 2006, 5). Además, ese año el Perú contrató con CAF dos “operaciones garantías de riesgo parcial” por un monto de hasta 28 millones de dólares (MEF 2007, 6).

Finalmente, en 2006, CAF emitió un bono en soles que equivalía aproximadamente a 75 millones de dólares (CAF 2007, 80, 82), contribuyendo al desarrollo del mercado interno de capital, por tanto, a los objetivos del país, reafirmando su función de soporte del modelo vigente.

## **Conclusiones**

CAF históricamente ha trabajado con los sectores público y privado, pero en el contexto del neoliberalismo contribuyó al retiro del Estado proveyendo financiamiento para privatizaciones. De este modo, puso sus capacidades materiales al servicio del modelo dominante. Las ideas que se construyeron alrededor de este modelo permitieron encubrir las relaciones de poder subyacentes.

La Corporación ha procurado construir una imagen de manejo técnico, esto es, “neutralidad política”, la cual le ha permitido posicionarse a nivel internacional, manteniendo importantes calificaciones de riesgo. Asimismo, le ha permitido mostrarse cercana a sus miembros, evitando menciones políticas expresas. Si bien es cierto, ha encontrado medios para incidir sobre sus políticas, por ejemplo, a través de la cooperación técnica y la construcción de conocimiento que también implica un tipo de poder ejercido a través de la articulación entre ideas y capacidades materiales.

El posicionamiento de cierto tipo de ideas también puede advertirse en la repetición constante de desarrollo e integración como sus pilares, a pesar de que no sea sencillo definir con qué contenido los dota. Asimismo, el desarrollo de múltiples programas le ha permitido intervenir en una serie de esferas canalizando recursos externos.

Respecto a la relación con el Ecuador resalta el énfasis puesto en infraestructura. Pero, persiste la interrogante en cuanto a los montos entregados en 2004 y 2006 para gestión del endeudamiento, el cual habría estado financiándose con deuda.

En el caso del Perú destaca la contribución a la inversión pública y a la promoción del sector privado a través de la conformación de APP.

## **Capítulo 8. CAF 2007-2016**

Este capítulo tiene por objeto abordar la interacción de CAF con Ecuador y Perú entre 2007 y 2016 cuando cada país presentó un modelo particular. Además, se trata de una época de mayor alcance espacial para la Corporación y, por tanto, de una mayor presencia de países no andinos.

La calidad de mecanismo financiero regional de CAF implica que actúa como vínculo entre lo político y lo económico, el financiamiento y el desarrollo, lo doméstico y lo internacional desde el plano regional. En esta actuación se advierte una conjugación de ideas y capacidades materiales, puesto que desarrollo es uno de los conceptos principales proyectados por CAF, pero persiste la interrogante de cuál es el contenido con que se lo dota, tanto en el discurso como en la práctica, es decir, qué se financia. La interacción con los modelos políticos en este periodo expresa una actuación política encubierta, puesto que la Corporación no se apartó de las ideas que defendía, pero omite condicionamientos políticos y procura alinearse con los objetivos gubernamentales, preservando su imagen de cercanía a sus miembros.

En primer término, se examina la orientación general de la Corporación y a continuación se dedica un apartado a la interacción con cada país.

### **8.1. Orientación de CAF 2007-2016**

CAF se define a sí misma como “una institución financiera multilateral, cuya misión es apoyar el desarrollo sostenible de sus países accionistas y la integración” de la región, lo cual se reitera en los sucesivos informes (por ejemplo, CAF 2008, 4; CAF 2011, 2; CAF 2014; CAF 2017d). Desde el informe anual publicado en 2010 se refiere específicamente a la “integración de América Latina” haciendo explícita su nueva proyección regional (CAF 2010; CAF 2012, 2; CAF 2015; CAF 2016b; CAF 2017d). Tanto el “desarrollo sostenible” como la “integración regional” figuran de manera permanente entre sus objetivos (CAF 2009, 32; CAF 2011, 123; CAF 2015). Es decir que se trata de ideas fundamentales sobre las cuales se asienta su discurso.

Los primeros países no andinos interesados en adquirir la calidad de miembros plenos fueron Argentina, Brasil y Uruguay que suscribieron un convenio para el efecto, comprometiéndose a realizar aportes de capital (CAF 2008, 4, 66). Para 2011 habían adquirido esta calidad los siguientes: Argentina, Brasil, Uruguay, Panamá y Paraguay (CAF 2011, 122, 198). En 2016 la adquirió Trinidad y Tobago (CAF 2017d, 221). CAF afirma que su calidad latinoamericana se consolidó en 2007, lo cual se habría expresado en la mayor participación de los miembros no

andinos (CAF 2008, 25). De acuerdo con Arauz, en este aspecto hubo cierta incidencia del Ecuador en el sentido de que la iniciativa de la “nueva arquitectura financiera regional” se percibió como una potencial amenaza y la respuesta de la Corporación fue fortalecerse (2019).

Según Enrique García, “el apoyo constante de los países accionistas ha sido un factor clave del éxito del crecimiento y la consolidación de CAF como banco de desarrollo de toda América Latina” (2015). Esto se vincula con una defensa del manejo técnico de la institución, desprovista de incidencias políticas. Según Alan Fairlie, tal despolitización ha ocurrido en CAF y ha facilitado su crecimiento, no obstante, también ha significado su alejamiento del “proceso de integración” (2020). Cabe anotar que el lema “Banco de Desarrollo de América Latina” que acompaña al nombre de CAF consta desde el informe anual de 2010 (CAF 2011).

En este periodo, CAF mantuvo las clasificaciones de su financiamiento por plazo y por riesgo crediticio (CAF 2008; CAF 2011; CAF 2015). Pero, a partir de 2007 los llamados “gobiernos subnacionales” acceden a recursos sin requerir el aval del gobierno nacional, es decir, sin garantía soberana, por tanto, corresponden al “sector no soberano” (CAF 2008, 28; CAF 2009, 44). Desde 2009, a estos gobiernos locales se agregaron empresas públicas (CAF 2010, 37; CAF 2011, 48; CAF 2012, 39; CAF 2014, 38) y desde 2010, bancos de desarrollo (CAF 2011, 43; CAF 2012, 35; CAF 2013a, 29). Por ello, se aclara que el sector soberano comprende los créditos otorgados a cualquier nivel de gobierno y a instituciones siempre que cuenten con una garantía soberana, mientras que corresponden al sector no soberano aquellos que no ostentan esta garantía independientemente de si el beneficiario es de origen público o privado (CAF 2012, 207, 208; CAF 2013a, 194; CAF 2014, 216; CAF 2015, 226; CAF 2017d, 244).

CAF muestra especial interés en interactuar con el sector privado, no obstante, también tiene importancia el sector público, cuyos requerimientos de crédito califica, en particular en lo relativo a “inversión pública, como una de sus prioridades (CAF 2010, 38). El sector privado recibe financiamiento directo y por medio de la banca (CAF 2008, 25). Durante el periodo en análisis se aprecia una variación respecto a la participación relativa de estos sectores. Por ejemplo, En 2007 las operaciones del llamado “sector soberano” alcanzaron el 77,7% (CAF 2008, 141), en 2009 el 75% de la cartera (CAF 2010, 38) y 61% de las aprobaciones (CAF 2010, 33). Posteriormente, durante varios años la participación del sector “no soberano” superó al soberano, por ejemplo, en 2012 las aprobaciones con “garantía soberana” alcanzaron el 49% (CAF 2013a, 29), si bien, no

puede desconocerse que el “sector soberano” abarcó el 80% de la cartera (CAF 2013a, 32). En 2015 el 48% de las aprobaciones correspondieron a “garantía soberana”. A su vez, El 25% de este total consistió en “operaciones de apoyo presupuestario de libre disponibilidad”, el 35% a “programas y proyectos de inversión para acompañar los planes de desarrollo de los países” y el restante 40% en “líneas de crédito contingentes y líneas de crédito financieras otorgadas a entidades públicas de desarrollo” (CAF 2016b, 46). Ese año el segmento de “riesgo soberano” alcanzó el 79,4% de la cartera (CAF 2016b, 51). En 2016 las aprobaciones al “sector soberano” volvieron a ser mayoritarias con un 52%, esto es, 6497 millones de dólares (CAF 2017d, 36). Este sector comprende lo siguiente: “líneas de crédito contingentes”; “líneas de crédito financieras otorgadas a entidades públicas de desarrollo”; “préstamos basados en políticas públicas”, mismos que alcanzaron el monto de 820 millones; “préstamos sectoriales de enfoque amplio (SWAPs)” que ascendieron a 1140 millones”; y, “líneas de crédito contingentes de liquidez” por un valor de 900 millones (CAF 2017d, 36). Este sector representó el 81% de la “cartera directa” (CAF 2017d, 43).

Durante todo el periodo en análisis CAF planteó una “agenda integral de desarrollo”, la cual tenía varios componentes. Esta “apunta al logro de un crecimiento alto, sostenido, sostenible y de calidad” (CAF 2008, 82; CAF 2009, 123; CAF 2010, 125; CAF 2011, 142; CAF 2012, 115; CAF 2013a, 109; CAF 2014, 119; CAF 2015, 123; CAF 2016b, 137; CAF 2017d, 126). Es decir, se muestra un fundamento sobre el crecimiento económico. Respecto al alcance de cada uno de estos componentes, los distintos informes anuales son bastante parecidos, aunque resaltan ciertas diferencias que parecen provenir de ajustes en el discurso. Así, hay regularidad en cuanto al “crecimiento alto” que se refiere a la concepción de una “brecha de desarrollo” que precisa salvarse mediante elevadas tasas de crecimiento. Sostenido se refiere a la necesidad de que sea relativamente estable en el tiempo, permitiendo el “progreso económico” (CAF 2008, 82; CAF 2009, 123; CAF 2010, 125; CAF 2011, 142; CAF 2012, 115; CAF 2013a, 109; CAF 2014, 119; CAF 2015, 123; CAF 2016b, 137; CAF 2017d, 126). Caben dos puntualizaciones, no es claro a qué alude con “progreso económico”, además, hasta el informe de 2009, después de este se mencionaba la continuidad del bienestar social (CAF 2008, 82; CAF 2009, 123; CAF 2010, 125), mientras que desde el informe de 2010 se alude a la continuidad de las “mejoras sociales” (CAF 2011, 142; CAF 2012, 115; CAF 2013a, 109; CAF 2014, 119; CAF 2015, 123; CAF 2016b, 137; CAF 2017d, 126). Hasta 2009 se vinculaba el “crecimiento sostenido” con la reducción de la



dependencia externa y con un fortalecimiento de las capacidades internas en productividad, lo cual, a su vez, se atribuía a la “disponibilidad y calidad de las diversas formas de capital”: “el humano, el social, el natural, el físico, el productivo y el financiero”. A esto se atribuía también el incremento de la competitividad y “una inserción internacional más efectiva y de mejor calidad” (CAF 2008, 82; CAF 2009, 123; CAF 2010, 125), en tanto que en 2010 la redacción resulta más confusa y se refiere a que el sustento de “la mejora de eficiencia y productividad microeconómicas” debe constituirse por “una transformación de las economías de América Latina que mejore su productividad y agregue valor a las ventajas comparativas nacionales”, añadiendo lo antes mencionado respecto a la productividad y a las llamadas “formas de capital”, enfatizando el papel del “capital humano”. Pero, a la “disponibilidad y calidad” de tales formas se atribuye también la disminución de “brechas sociales” (CAF 2011, 142). A partir de 2011 se mantiene un texto casi idéntico, la única diferencia es que no se remarca el papel del “capital humano” (CAF 2012, 115; CAF 2013a, 109; CAF 2014, 119; CAF 2015, 123; CAF 2016b, 137; CAF 2017d, 126). En todo caso, es evidente la concepción de diversos aspectos en términos de capital, además de una vinculación básica con el mercado externo.

Tanto la disminución de la dependencia de las condiciones externas, como la “inserción internacional” antes mencionadas, desde 2010 se vinculan con los “procesos de integración”, mismos que CAF decía promover (CAF 2011, 142; CAF 2012, 115; CAF 2013a, 109; CAF 2014, 119; CAF 2015, 123; CAF 2016b, 137; CAF 2017d, 126).

En cuanto a lo sostenible, se abren dos consideraciones, una de tipo ambiental y otra de tipo social. En estas se incluye la “viabilidad intergeneracional del capital natural” (CAF 2008, 82; CAF 2009, 123; CAF 2010, 125; CAF 2011, 142; CAF 2012, 115; CAF 2013a, 109; CAF 2014, 119; CAF 2015, 123; CAF 2016b, 137; CAF 2017d, 126), concepto que da cuenta de la matriz ideacional de CAF, una valoración de la naturaleza en términos de capital. Respecto a la consideración social, antes anotada, se señala “respetar la diversidad cultural y sustentar la gobernabilidad democrática en la región” (CAF 2008, 82; CAF 2009, 123; CAF 2010, 125; CAF 2011, 142; CAF 2012, 115; CAF 2013a, 109; CAF 2014, 119; CAF 2015, 123; CAF 2016b, 137; CAF 2017d, 126).

Finalmente, respecto a la calidad, se remarca la necesidad de que el crecimiento alcance a la mayor parte de la sociedad con énfasis en los sectores que afrontan dificultades más significativas

(CAF 2008, 82; CAF 2009, 123; CAF 2010, 125; CAF 2011, 142; CAF 2012, 115; CAF 2013a, 109; CAF 2014, 119; CAF 2015, 123; CAF 2016b, 137; CAF 2017d, 126). Hasta 2010 se agregaba la puntualización que, de tal modo, incidiría sobre la reducción de la pobreza y la inequidad (CAF 2008, 82; CAF 2009, 123; CAF 2010, 125; CAF 2011, 142). Por tanto, cubre un espectro bastante amplio, donde la dimensión económica aparece en primer plano y la social en último.

Hasta 2009 se señalaba que para alcanzar las características antes expuestas la base del crecimiento debe estar compuesta por la “preservación de los avances alcanzados en estabilidad macroeconómica, en la mejora de la eficiencia microeconómica, y en un decidido impulso a iniciativas que promuevan una mayor equidad e inclusión sociales y la reducción de la pobreza” (CAF 2008, 82; CAF 2009, 123; CAF 2010, 125), mientras que en 2010 se aclara que esto es lo que se precisa para alcanzar el “crecimiento con calidad” (CAF 2011, 142) y desde 2010 ya no se menciona. Puede inferirse que la CAF concibe al desarrollo como crecimiento económico, pero enriquecido con los atributos antes señalados. Las puntualizaciones sobre las variaciones entre los documentos dan cuenta de una particular intención de manejo del discurso, es decir, la búsqueda de una formulación que pueda resultar apropiada.

Por otra parte, el desarrollo se ha definido como un “concepto multidimensional” que puede entenderse en términos de bienestar y para alcanzarlo es necesario incrementar la productividad (entrevista 5 2020).<sup>29</sup> De este modo, el concepto vuelve a enfocarse en crecimiento, capital y mercado. Asimismo, se afirma que el financiamiento de CAF está dirigido principalmente a proyectos relacionados con productividad (entrevista 6 2020).<sup>30</sup>

La formulación de la “agenda integral de desarrollo” aparece vinculada con la producción de conocimiento y con la incidencia de la Corporación sobre sus miembros. Así, se afirma que esta surgió de “un importante programa de investigación y difusión del conocimiento en temas de desarrollo y políticas públicas”, proceso llevado a efecto por la institución, contando con los “sectores público, privado y académico de América Latina” (CAF 2008, 82; CAF 2009, 123; CAF 2010, 125; CAF 2011, 143; CAF 2012, 115; CAF 2013a, 109; CAF 2014, 119; CAF 2015,

---

<sup>29</sup> Entrevista anónima 5. Lima 9 de marzo de 2020.

<sup>30</sup> Entrevista anónima 6. Lima 13 de marzo de 2020.

123; CAF 2016b, 137). Sostenía que “su principal contribución al debate sobre la agenda de desarrollo regional es la reflexión estratégica sobre América Latina y los desafíos a los que debe enfrentarse la región durante las próximas décadas” (CAF 2011, 22).

De lo anterior resulta evidente el esfuerzo desplegado, por una parte, para consolidar una influencia sobre la construcción y difusión de conocimiento (utilización de las ideas), y por otra, para fortalecer a la Corporación en cuanto vínculo entre los contextos doméstico e internacional al relacionarse con varios centros de pensamiento y participar en distintos foros (CAF 2010, 22). De acuerdo con Borja, esto puede entenderse como “un intento también de homogenizar las formas de pensamiento, de articular los temas incluso, de definir cuáles son las prioridades cuando en realidad puede haber otras”, o dentro de estas puede variar el énfasis, un ejemplo es “cómo abordamos la pobreza, cómo ellos pretenden abordarla, etc.” (2019).

Enrique García muestra a CAF como “institución representativa de la región”, pero a la vez con “visión global”. Tal carácter de nexo se expresa en la interacción con “instituciones financieras y de desarrollo” extrarregionales (2013, 8, 9). Ejemplos del relacionamiento con dichas instituciones son “la calificación de CAF como Agencia Implementadora del Fondo de Adaptación al Cambio Climático de las Naciones Unidas” en 2014 (CAF 2015, 47) y su participación en el “Club de Bancos de Desarrollo (International Development Finance Club - IDFC)” integrado por bancos de desarrollo nacionales y regionales (CAF 2017d). Además, en 2016 suscribió un “Memorándum de Entendimiento” con el PNUD encaminado a fomentar conjuntamente el logro a nivel regional de los “Objetivos del Desarrollo Sostenible” (ODS) (CAF 2017d, 43).

En este orden de ideas, se ha procurado posicionar a CAF como “un referente en la generación de contenidos e intercambio de experiencias y buenas prácticas en asuntos relacionados con América Latina y el Caribe”. El medio para ello ha sido la “Red Académica Europea”, en cuyo contexto figura la suscripción de convenios con varias Universidades (London School of Economics, Sciences Po, University of Oxford, y Universidad de Alcalá), además de “la anexión del German Institute of Global and Area Studies (GIGA) como miembro de la red”, centros con los cuales se llevaron a cabo múltiples conferencias (CAF 2017d, 118).

Como ya se ha mencionado, una institución interactúa con sus miembros. En el caso de CAF, tal interacción se asienta sobre la provisión de financiamiento y asesoría en temas de políticas

públicas. Esto significa incidir sobre una concepción particular de desarrollo. Las capacidades materiales y las ideas, que el aporte señalado implica, dan cuenta del contenido de la imagen que se ha procurado proyectar de la Corporación. Esta puede apreciarse en la descripción de Enrique García, quien la definía como un “aliado estratégico” que brinda financiamiento y “apoyo en el diseño de políticas públicas, en la búsqueda de consensos regionales en temas de desarrollo”, además de contribuir a la “proyección internacional” de la región (García 2013, 9; García 2015). Asimismo, la presentaba como “un importante referente en temas socioeconómicos y de desarrollo de América Latina”, por lo cual, no sería solamente un banco, sino “un centro de reflexión regional” (García 2013, 9). De este modo, es evidente la instrumentalización de las ideas para la consolidación de cierto nivel de poder, aquel que se expresa en la incidencia sobre cómo se entienden y se abordan las distintas temáticas en la región.

Durante los primeros años en análisis, la “agenda de desarrollo integral” de CAF giraba en torno a cuatro ejes de trabajo considerados de “interés estratégico”: infraestructura; “desarrollo social”; medio ambiente; y, “competitividad, inserción internacional y políticas públicas” (CAF 2008, 82; CAF 2009, 123). En cada uno de estos se establecieron diversos programas. En 2009, a los anteriores se agregó “sostenibilidad social” (CAF 2010, 125) y en su marco se diseñó una “Agenda de Sostenibilidad Social” que incluye varios programas: “desarrollo comunitario”; “acción social por la música”; y, “acción social por el deporte” (CAF 2012, 133-136).

Durante el periodo estudiado, la infraestructura permaneció como uno de los principales enfoques de CAF, respecto al cual afirma que se ha convertido en la fuente más importante de financiamiento de tipo multilateral en esta área para la región (CAF 2008, 83; CAF 2011, 40, 122; CAF 2013a, 26). Según CAF, esta se aborda a partir de “financiamiento de proyectos de inversión” y “diálogo de políticas sectoriales y programas de asistencia técnica” (CAF 2008, 83). Por otro lado, se asume desde una perspectiva de competitividad, por lo que el poco avance en este ámbito se explica por el déficit de infraestructura. El objetivo de reducir tal limitante constituiría el fundamento de la orientación de CAF hacia el área de infraestructura, en particular en energía, transporte, agua y saneamiento. Todo lo anterior, de acuerdo con CAF, ha permitido mejoras en las “posibilidades productivas de la región y ha contribuido a la inserción de calidad en los mercados internacionales” (CAF 2008, 114). Por consiguiente, el mercado es el objetivo principal y como accesorio figura el mejoramiento de la calidad de vida que habrían

proporcionado tales proyectos (CAF 2008, 114). Posteriormente, la presentación de estos objetivos se invirtió, figurando en primer término el mejoramiento de “la calidad de vida de las poblaciones” y a continuación la promoción de “condiciones favorables de competitividad y sostenibilidad en la región” (CAF 2009, 38. Por supuesto, esto no da cuenta de si hubo una variación en el enfoque. En todo caso, el crecimiento económico permaneció en la base como se desprende de la afirmación de que las iniciativas de infraestructura tenían por objeto “crear una plataforma que permita el crecimiento económico necesario para incrementar la calidad de vida de la población al promover condiciones favorables de competitividad y sostenibilidad en la región” (CAF 2010, 31).

La institución también ha consolidado una importante participación en el área energética (CAF 2011, 122). Así, se afirmaba que CAF se había convertido en “[...] la principal fuente de financiamiento de infraestructura y energía para América Latina” (CAF 2012, 9). A fines de 2014 el área de “infraestructura para transporte” representaba el 36% de la “cartera de préstamos”, mientras que los proyectos relacionados con energía correspondían al 28,4% (CAF 2015, 211). En 2015 los proyectos de energía representaron el 27,6% de la “cartera de préstamos” (CAF 2016b, 243). El informe anual de 2016 se refiere a “infraestructura productiva”, dentro de la que incluye “energía, transporte y telecomunicaciones”. Las aprobaciones para esta área ascendieron a 2082 millones de dólares (CAF 2017d, 35) y representaron el 60% de la cartera (CAF 2017d, 41). Cabe anotar que CAF insistía que las acciones relacionadas con infraestructura estaban “alineadas con las estrategias de desarrollo” de los respectivos países (CAF 2017d, 35).

El desarrollo social es abordado a través de varios elementos. Estos son los siguientes: “apoyo a la inversión social”; “contribución al fortalecimiento de las capacidades de gestión de las instituciones públicas”; y, actividades relacionadas con “responsabilidad corporativa” (CAF 2008, 90). De lo anterior se infiere que la esfera social, desde la perspectiva de CAF, precisa de la acción a través de la institucionalidad pública y por medio del sector privado. En tanto que la “inversión social” que aparece en primer término puede entenderse de formas distintas. CAF afirma que su “acción social” “persigue un desarrollo humano integral y considera al ciudadano como el actor fundamental en su contexto comunitario y territorial” (CAF 2008, 90). Sin embargo, no es sencillo encontrar una relación directa entre esta afirmación y los elementos que figuran en primer plano.

La Corporación se refiere a una “estrategia social”, en la cual se enmarcarían “iniciativas destinadas a promover la inclusión y la movilidad social buscando mejorar la calidad de vida de la población más vulnerable” (CAF 2008, 90). En términos prácticos, sus aprobaciones en 2007 se enfocaron en “acceso a los servicios básicos esenciales en los sectores de educación, agua potable y saneamiento básico, salud y desarrollo rural” (CAF 2008, 90). Es claro que se marca una distinción entre acceso a estos servicios y acceso a lo esencial de estos sectores. Respecto al agua, por ejemplo, la inversión se manifiesta en la provisión física del servicio, así como en el incremento de su calidad, mientras que la gestión institucional tiene relación con la “modernización de las instituciones” y la “calidad de la gestión” (CAF 2008, 90), pero también se incorpora “creación y consolidación de entidades operadoras autónomas y eficientes” (CAF 2008, 90), lo cual abre la interrogante acerca del alcance de este planteamiento, por ejemplo, ¿autonomía respecto de quién y con qué objeto?

En 2008 bajo la etiqueta de “desarrollo social” se incluyó lo siguiente: “provisión de servicios básicos”; “construcción de capital humano y social”; y, “preservación del medio ambiente” (CAF 2009). Esta área se califica como de “interés estratégico”, no obstante, surge la duda acerca de qué tan prioritaria era cuando en 2008 representó únicamente el 6% de las aprobaciones por debajo del área de “reformas estructurales” (CAF 2009, 39). Asimismo, no es claro qué tipo de operaciones se desarrollaron bajo la etiqueta “capital humano y social” cuando en algunos documentos se menciona únicamente el monto que se aprobó para tal área (por ejemplo, CAF 2010, 31).

En línea con los dos componentes de la “agenda”, antes mencionados, en 2007 y 2008 la atención de CAF se concentró en infraestructura y “desarrollo social” (CAF 2008, 25; CAF 2009, 37). En 2012 bajo la denominación de “desarrollo social” se incluyeron aprobaciones para lo siguiente: “servicios básicos”; “construcción de capital humano y social”; “preservación del medio ambiente” y, “desarrollo de la educación y de la salud” (CAF 2013a, 28). Estas aprobaciones alcanzaron 1851000000 de dólares, equivalentes al 20% del total (CAF 2013a, 29). A fines de 2014 los “servicios sociales y de salud” representaban el 10,1% de la “cartera de préstamos” (CAF 2015, 211). En 2015 a esta área correspondió el 11% de las aprobaciones, es decir, 1394 millones de dólares distribuidos en lo siguiente: “agua y saneamiento”; riego; “desarrollo urbano

y turístico”; y “atención inmediata a emergencias ocasionadas por fenómenos naturales” (CAF 2016b, 44).

En 2015 el 17% de la cartera correspondía a “desarrollo social”, particularmente “agua, saneamiento y educación” (CAF 2016b, 50), mientras que los “servicios sociales y de salud” representaron el 9,1% de la “cartera de préstamos” (CAF 2016b, 243). En 2016, se aprobaron 2352 millones para el área de “desarrollo social”, pero en este rubro se incluyen 660 millones para lo que denomina “infraestructura social” que abarca “agua y saneamiento, y educación”, mientras que la diferencia se ubicó en “proyectos en desarrollo urbano y para la atención inmediata a emergencias ocasionadas por fenómenos naturales” (CAF 2017d, 35).

Respecto al tercer eje, ambiente, en 2007 CAF publicó su “Estrategia Ambiental” (CAF 2008, 98) y figuran consideraciones ambientales de manera permanente como se muestra más adelante.

En el cuarto eje, competitividad, destaca el PAC. Uno de los principales enfoques de este Programa es el llamado “clima de negocios”, respecto al cual CAF permanentemente ha desarrollado un trabajo para mejorarlo en sus países miembros. En procura de tal mejora realizó estudios tendientes a “[...] identificar obstáculos para hacer negocios en los países de la región” (CAF 2008, 101).

Como se mencionó previamente, el área de “políticas públicas” se consideraba parte del cuarto eje. En este ámbito es preciso considerar que se conservaba la temática de “reformas estructurales” (CAF 2008, 27; CAF 2009, 32; CAF 2010, 32). En 2007 el financiamiento aprobado en este aspecto superó los 200 millones de dólares. Bajo esta denominación se incluye lo siguiente: “sostenibilidad de las finanzas públicas a través de la participación en programas de fortalecimiento de gestión de deuda pública y calidad del gasto fiscal” (CAF 2008, 27). En 2008 CAF aprobó 800 millones de dólares para esta área, en particular para “la sostenibilidad de las finanzas públicas a través de la participación en programas de fortalecimiento de gestión de deuda pública y calidad del gasto fiscal” (CAF 2009, 39).

También se ha vinculado el área de “reformas y estabilidad económica” con la “estrategia corporativa” de la institución (CAF 2011, 47; CAF 2012, 38; CAF 2013a, 32; CAF 2014, 37; CAF 2015, 40), sin ofrecer mayor explicación al respecto. En 2010 esta área abarcó 1468 millones de dólares (CAF 2011, 47), en 2012 alcanzó 1119 millones (CAF 2013a, 32), 993

millones en 2013 (CAF 2014, 37). Cabe anotar que los informes de CAF señalan esta área dentro de las actividades relacionadas con la “estrategia corporativa”, pero no explican en qué consistieron otras actividades, cuyos montos ascendieron a 313 y 270 millones en 2010 y 2012 respectivamente (CAF 2011, 47; CAF 2013a, 32). En 2013 se explicita que se trata de la “estrategia corporativa de promover el desarrollo sostenible y la integración regional” (CAF 2014, 37). En 2015 el área de “estabilidad macroeconómica y reformas estructurales” recibió aprobaciones por un valor de 1500 millones. En esta área están incluidos tanto los “préstamos programáticos” como las “líneas de crédito contingentes de liquidez” (CAF 2016b, 44). Ese año, esta área alcanzó el 7% de la cartera (CAF 2016b, 51) y al año siguiente aprobaciones por un monto de 1720 millones de dólares. Según CAF, se trató de un apoyo contracíclico (CAF 2017d, 35).

En el informe anual de 2014 se explicitan los sectores prioritarios para recibir financiamiento, señalando que por su intermedio se pretende contribuir al “desarrollo socio-económico de los países accionistas”. Estos son los siguientes: “mejorar la competitividad”; “desarrollar infraestructuras”; “apoyar la integración física”; “promover la PyME”; “fortalecer los mercados financieros”; “desarrollar el capital humano”; y, “fomentar la reforma y modernización de los Estados” (CAF 2015, 261). Estos de cierta forma recogen todo lo revisado en las páginas anteriores y dejan claro que el área social no figura en primer plano, aparte de entenderse en términos de “capital humano”. No obstante, se advierte un esfuerzo por posicionar que la contribución al área social ha sido significativa. Por ejemplo, afirma que ha provisto financiamiento para “la creación de oportunidades y recursos que permiten una mayor cohesión social y un acceso más directo y transparente a los mecanismos de capacitación y formación, que refuerzan la movilidad social y la inclusión de los sectores menos favorecidos de la sociedad” (CAF 2015, 142). Mención que no da cuenta del alcance del financiamiento, por ejemplo, no se explican los medios para alcanzar dicha “cohesión social”.

Como ya mencionado, los montos aprobados no dan cuenta del financiamiento efectivamente recibido, pero suelen ser estos los que más destacan las entidades estudiadas. En el contexto de la crisis resalta que parte de los recursos entregados por CAF correspondieron a “operaciones de rápido desembolso”, entre las cuales figuran aquellas de “apoyo presupuestario”, que a su vez incluyen “préstamos sectoriales de enfoque amplio” y “líneas contingentes” (CAF 2010, 35).



Puede encontrarse varias similitudes con los planteamientos del BID, por ejemplo, CAF afirmaba que “[...] para lograr que los recursos dedicados a los sectores menos favorecidos se traduzcan en mejoras significativas de los indicadores sociales, se requiere lograr una mayor focalización y una mejor calidad, pertinencia y gestión del gasto social” (CAF 2008, 16). También se encuentran señalamientos parecidos en defensa del modelo neoliberal expresado en temas como los resultados de las “reformas estructurales”, la competitividad, la promoción de la participación privada y el interés en incidir sobre la política doméstica a través de la producción de conocimiento. Por supuesto, no lo plantean en términos de intervención, sino de alianza, cooperación y asistencia técnica.

CAF también procura proyectar una imagen de alineación con los requerimientos de sus miembros, por ello, periódicamente efectúa “misiones de programación” con objeto de “identificar las prioridades de las agendas de desarrollo de los países” (CAF 2009, 45; CAF 2010, 38). Cabe anotar que no ha sido posible obtener documentos relacionados con estas programaciones. Como muestra de la relevancia que de este modo ha logrado consolidar, afirma que constituye la principal fuente de financiamiento de tipo multilateral para sus miembros andinos (CAF 2009, 185; CAF 2011, 40; CAF 2013a, 26). Si bien es cierto, paulatinamente los accionistas no andinos han cubierto mayor espacio, reduciendo la participación relativa de los andinos.

La conjugación de ideas y capacidades materiales también se traduce en cooperación técnica. Durante este periodo continuaron las modalidades rembolsable y no rembolsable (CAF 2015, 43). Estos recursos se otorgan a los beneficiarios o forman parte de un programa (CAF 2008, 49; CAF 2009, 82; CAF 2010, 81; CAF 2011, 84). Esta se orientó hacia los siguientes campos: “reformas relacionadas con los procesos de modernización de los Estados, por ejemplo, descentralización administrativa y fortalecimiento institucional”; “oferta exportable y de inversiones”; “desarrollo e integración de los mercados financieros y de capitales de la región”; “transferencia y adaptación tecnológica”; “protección del medio ambiente”; “desarrollo social”; y, “actividades de responsabilidad social de la Institución” (CAF 2015, 262).

En 2009 los efectos de la crisis financiera internacional sobre la región fueron evidentes. De acuerdo con CAF su respuesta ante tal situación fue contracíclica. Algunas de las acciones que menciona responden a su actividad habitual, mientras que otras se vinculan directamente con el

contexto crítico atravesado. Entre los aspectos destacados por CAF figura el incremento de sus aprobaciones en relación con el año previo (CAF 2010, 29). Entre los instrumentos utilizados para enfrentar de manera directa los perjuicios derivados de la crisis puede mencionarse los préstamos de “libre disponibilidad y rápido desembolso” (CAF 2010, 29; CAF 2011, 40). CAF destaca este componente en su acción en 2010, señalando que para ello se aprobaron más de 1500 millones de dólares (CAF 2011, 40). Por otra parte, procuró alinearse con la orientación adoptada por los gobiernos, ofreciendo respaldo a los “programas de inversión” que integraron las respectivas “estrategias anti-crisis” (CAF 2010, 29). También procuró contribuir al mejoramiento del “perfil de la deuda y las condiciones financieras de los gobiernos de sus países accionistas” (CAF 2011, 40).

Las “líneas de crédito contingentes” tenían por objeto proporcionar recursos cuando el beneficiario no pudiera obtenerlo en los mercados de capitales (CAF 2009, 40, 41). En 2008 42% de las aprobaciones tenían tal objeto (CAF 2009, 41). Mientras que en 2009 la Corporación destaca esta posibilidad junto con el financiamiento para “programas anticrisis” y aquel dirigido a los bancos de desarrollo (2010, 33).

Desde 2007 se encuentra mayor consistencia en cuanto a la definición de la categoría de “líneas estratégicas”, aunque persiste la confusión en varios sentidos. Dentro de estas líneas se incluye infraestructura y “desarrollo social” (CAF 2008, 30; CAF 2010, 36; CAF 2011, 46). Suele mostrarse las cifras de financiamiento de forma separada o conjunta para estas áreas, por ejemplo, en 2009 las aprobaciones para “infraestructura y desarrollo social” superaron el 40% del total (CAF 2010, 29). En estas se incluyó lo siguiente: “transporte, Almacenamiento y Comunicaciones”; “Suministro de Electricidad, Gas y Agua”; y, “Enseñanza, Servicios Sociales y de Salud”, los cuales habrían superado el 70% de la cartera de ese año (CAF 2010, 36), por lo cual es muy amplio y dificulta identificar con precisión el destino de los recursos. Cabe anotar que también se emplean las denominaciones “área estrategia”, “área de interés estratégico” (CAF 2008) y “pilares estratégicos” (CAF 2012, 43; CAF 2013a, 34; CAF 2014, 39). En esta última categoría se inscribe “infraestructura física para la integración y otros temas estratégicos para la cohesión regional” (CAF 2012, 43; CAF 2013a, 34; CAF 2014, 39).

En 2010 el 61% de la cartera correspondía a infraestructura (CAF 2011, 46). En esta área también destaca la continua participación en la IIRSA (CAF 2011, 49; CAF 2012, 43; CAF 2013a, 34).

En 2011 y 2012 también se remarcaba el “Programa de Desarrollo Sectorial de Infraestructura” (CAF 2012, 43; CAF 2013a, 34). En 2013, junto a la IIRSA se menciona el “Proyecto Regional para el Desarrollo de Hidrovías Suramericanas” (CAF 2014, 39).

En 2012 las aprobaciones para infraestructura alcanzaron la suma de 1975 millones de dólares, lo cual representó el 21% del total aprobado (CAF 2013a, 28). En 2015 estas alcanzaron la suma de 3270 millones equivalentes al 27% y abarcó temas como “energía, transporte y telecomunicaciones” (CAF 2016b, 44), mientras que el 62% de la cartera estuvo concentrado en esta área, resaltando lo relativo a “transporte y vialidad” (CAF 2016b, 50). En 2015 la “infraestructura de transporte” representó el 34,7% de la “cartera de préstamos” (CAF 2016b, 243).

En 2010 la región mostró una importante recuperación de los efectos de la crisis, por lo cual se ha destacado que se encontraba mejor preparada que en otras épocas. Pero, al igual que el BID, CAF asume esta mejor respuesta no como resultado de alguna política alternativa, sino como el fruto de las reformas implementadas durante los noventa (CAF 2011, 31). Entonces cabe preguntarse cómo se explicaría que tales reformas no contribuyeron a enfrentar las crisis de finales de siglo, pero habrían preparado a los países para el futuro. Por otra parte, las secciones dedicadas a Ecuador y Perú ofrecen evidencia de que los respectivos gobiernos habían adoptado políticas en alguna medida distanciadas del neoliberalismo antes de la crisis. Por tanto, la defensa de las reformas de los noventa desde la CAF explicita su alineamiento con el modelo dominante, más que una conclusión de orden técnico.

En 2009 se aprobó un aumento de capital pagado equivalente a 2500 millones de dólares (CAF 2016, 246). En 2011 se acordó un nuevo incremento por 2000 millones que se previó materializar entre 2013 y 2016. El objetivo declarado de tal aumento fue “fortalecer el rol anticíclico y catalítico que desempeña la Institución como una de las principales fuentes de financiamiento multilateral de la región” (CAF 2012, 9, 187). Además, en 2015 se aprobó un nuevo aumento de capital pagado por una suma de 4500 millones de dólares (CAF 2016b, 240). De acuerdo con el Convenio Constitutivo actualizado en 2015, el capital autorizado comprende 15 000 millones de dólares, de los cuales corresponden dos tercios a capital ordinario y la diferencia a capital de garantía (Art. 5).

En 2013 cayeron los precios de las materias primas y los países más dependientes de estas comenzaron a experimentar dificultades. En este contexto, CAF argumentaba que los gobiernos no debían emprender acciones de estímulo económico, a menos que la situación externa se agravara seriamente. Justificaba esta postura relevando que las medidas adoptadas frente a la última crisis financiera internacional habían reducido el margen de acción de los países de la región con resultados positivos, pero para 2013 no se contaba con el mismo margen que entonces (CAF 2014, 21; CAF 2015, 21). Esto abre la interrogante respecto a si no convenía tomar medidas antes de que la situación empeorara. En 2014 los países suramericanos exportadores de petróleo sufrieron serias afectaciones (CAF 2016b, 22).

En el informe de 2016, CAF afirmaba que se enfocaba “[...] en apoyar a sus países accionistas para la promoción de una agenda que apunte a la transformación productiva, el incremento de los niveles de inversión y ahorro privados, y la reducción de los niveles de pobreza y desigualdad” (CAF 2017d, 30). En términos más prácticos, de acuerdo con CAF, su prioridad estuvo constituida por las operaciones con “riesgo soberano” y dentro de estas los “préstamos de apoyo presupuestario de libre disponibilidad” tendentes a acompañar a sus accionistas en sus programas contra cíclicos”, lo cual se habría consensuado con los respectivos gobiernos. Además, continuó el trabajo relacionado con inversión pública en “vialidad, agua y saneamiento y energía” (CAF 2017d, 30).

CAF ha abordado el tema de riesgos y desastres durante varios años, por ejemplo, a través del PREANDINO. En 2011 la Corporación enfatizaba la necesidad de sus miembros de desplegar medidas preventivas para reducir todo tipo de pérdidas, así como implementar “estrategias financieras” con objeto de “reducir su vulnerabilidad fiscal ante la ocurrencia de desastres” (CAF 2012, 131). Bajo tales consideraciones CAF formuló el “Programa Integral de Gestión de Riesgos de Desastre”. Por su intermedio se puso a disposición de sus miembros “[...] una serie de herramientas para la prevención de emergencias, la reducción de vulnerabilidades y la atención de desastres ante eventos catastróficos” (CAF 2012, 131). Entre tales instrumentos figuran “facilidades de financiamiento contingente, para impulsar un financiamiento oportuno al Estado en caso de presentarse emergencias ocasionadas por fenómenos naturales” y “una facilidad de financiamiento regional que permite a la Institución dar una respuesta rápida y oportuna ante solicitudes de financiamiento destinadas a la atención primaria y restitución de

servicios críticos” (CAF 2012, 131). Cabe anotar que el primero se estableció en respuesta al requerimiento de varios miembros, entre ellos Perú y Ecuador (CAF 2012, 131).

En concordancia, se establecieron líneas de crédito para casos de emergencia. Entre ellas, merece atención la “línea de financiamiento contingente regional para eventos extremos del clima, sismos, accidentes contaminantes y epidemias” por 300 millones de dólares abierta para los países miembros y sus entidades de carácter subnacional con garantía soberana. Esta permitía que los miembros de la Corporación soliciten “una línea de financiamiento individual en previsión de futuras situaciones de desastres ocasionados por fenómenos naturales” o incluso derivados de “influencia antropogénica” (CAF 2015, 118; CAF 2016b, 133). Los recursos podrían utilizarse “para financiar inversiones de rehabilitación y construcción de infraestructura, prevención y atención de emergencias” (CAF 2015, 118). Esta fue renovada en 2016 (CAF 2017d, 118).

La relación particular con Ecuador y Perú es expresión de varios puntos abordados en esta sección.

## **8.2. Interacción CAF y modelo progresista ecuatoriano 2007-2016**

Este periodo partió de la posesión de Rafael Correa como presidente de la República, acto al cual asistió Enrique García. En este contexto, tuvo lugar un acercamiento de la institución al nuevo gobierno, mediante la ratificación del “respaldo a Ecuador” y de la propuesta de un “programa de operaciones” a ejecutarse entre 2007 y 2011 en los ámbitos público y privado (CAF 2008, 49). Así, se advierte una actitud distinta a la del BID. CAF mantuvo su imagen de institución cercana a sus miembros y de “neutralidad política”.

Los informes de CAF mencionan el FEE, remarcando que tenía por objeto tanto “financiar la asistencia técnica” como atender “prioridades económicas” (CAF 2008, 33; CAF 2009, 45; CAF 2010, 39; CAF 2011, 50; CAF 2012, 42; CAF 2014, 41). A pesar de estas menciones, no se provee mayor información acerca de la administración y movimientos financieros de este fondo, incluso es errónea la fecha en la que se señala fue creado. En 2014 se realizó una consolidación contable mediante la cual este fondo fue absorbido por el “Fondo de Cooperación Técnica” (FCT), nueva denominación del FAT. Este proceso también incluyó al “Fondo de Integración y Desarrollo Fronterizo”, al Fondo Especial para Bolivia (FEB) y al “Fondo para Promoción de Infraestructura Sostenible” (PROINFRA) (CAF 2015, 43).

El enfoque principal de este trabajo es la relación del mecanismo financiero regional con el modelo político, lo cual se aborda a partir de las acciones del gobierno central. En consecuencia, las menciones al financiamiento al sector privado serán marginales y obedecerán a una específica vinculación con proyectos estatales.

El financiamiento que se relaciona directamente con el modelo político se inscribe en el “área de estabilidad macroeconómica y reformas estructurales”. En 2007 CAF proveyó financiamiento al Estado ecuatoriano en dicha área por un valor de 180 millones de dólares. El fin declarado era proseguir con el respaldo en “sostenibilidad fiscal y mejora del perfil de deuda pública del país, en línea con los objetivos planteados por el Gobierno en materia de gestión de deuda pública” (CAF 2008, 48). Al parecer se trató de un préstamo de apoyo presupuestario, ya que CAF señala que este “garantiza la disponibilidad de recursos presupuestarios para atender otras prioridades de la política de desarrollo [...]” (CAF 2008, 48). No se especifica qué se incluía bajo la denominación “política de desarrollo”.

El 44% de las aprobaciones tenían como destinataria el “área de desarrollo social” (CAF 2008, 44). Además, se aprobó financiamiento para el programa de transferencias monetarias “Bono de Desarrollo Humano” con 250 millones y 123 millones en el área de infraestructura para “construcción de un nuevo puente sobre el Río Babahoyo” (CAF 2008, 48). Asimismo, aprobó recursos “[...] para que el Gobierno Nacional financie proyectos de agua potable y saneamiento básico en municipios con poblaciones menores de 100.000 habitantes y zonas rurales” (CAF 2008, 90).

La tabla 8.1 muestra las cifras de aprobaciones y desembolsos totales, así como el porcentaje que corresponde a riesgo soberano. Durante todo el periodo en análisis, el financiamiento con riesgo soberano es mayoritario, manteniéndose por encima del 50% del total aprobado.

En 2008, CAF aprobó recursos a favor de Ecuador por la suma de 145 millones de dólares para infraestructura. Aquí se incluyó una aprobación para el gobierno autónomo descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito (CAF 2009, 81). También se abrió a favor del país “una facilidad de financiamiento contingente para la atención integral de emergencias derivadas de fenómenos naturales”, cuyos recursos se preveían para “rehabilitación de infraestructura” (CAF 2009, 81).

En 2009 la mayor parte del financiamiento con riesgo soberano tenía como destino el “área de infraestructura económica”, en particular al “Programa de Obras Complementarias para Proyectos Viales”, cuya ejecución se preveía estaría a cargo del Ministerio de Transporte y Obras Públicas (CAF 2010, 78). Asimismo, un porcentaje de las aprobaciones se orientó hacia el “Programa de Apoyo a la Inversión Pública en el Sector Eléctrico”. El financiamiento se emplearía para culminar varios proyectos en generación, transmisión y distribución eléctrica (CAF 2010, 78).

Se aprecia el alineamiento de CAF con los objetivos gubernamentales en el ámbito de la “transformación de la matriz productiva”. Por ejemplo, se aprobaron 55 millones para el “Programa Progresar” con el objeto de contribuir a tal transformación. CAF también releva que AFD, otorgó recursos en calidad de cofinanciamiento a proyectos que se encontraban sujetos al financiamiento de CAF. Se trató de 100 millones para la tercera fase del “Programa de Saneamiento Ambiental para el Desarrollo Comunitario” (PROMADEC) y 100 millones para el “Programa de Reforzamiento del Sistema Nacional de Distribución Eléctrica” (CAF 2016b, 83).

El apoyo a este objetivo también se canalizó a través de financiamiento a la empresa pequeña y mediana con intermediación de la CFN, procurando articular los sectores público y privado. Entre 2009 y 2012 se otorgaron 100 millones cada año (CAF 2010, 78; CAF 2011, 82; CAF 2012, 73; CAF 2013a, 67). En el informe anual de 2013 consta que se renovó la línea de crédito por 100 millones, añadiendo que esta estaba destinada a “apoyar y promover la transformación de la matriz productiva del país” (CAF 2014, 70). En tanto que en 2014 figura la aprobación de una línea de crédito “enmarcada en el Programa “Progresar”, dirigida al apoyo y promoción de proyectos de medianas y pequeñas empresas –dentro de la agenda de cambio de la matriz productiva” (CAF 2015, 75) por un monto de 65 millones de dólares. Esta estaba direccionada a “financiar inversiones en activos fijos a empresas en los sectores y cadenas priorizadas por el Gobierno del Ecuador”. El medio a emplearse fue “facilidades crediticias para que puedan promover y/o sostener el crecimiento de sus exportaciones, además de sustituir estratégicamente importaciones y diversificar la producción con valor agregado” (CAF 2015, 76). CAF agregaba que esto contribuiría al desarrollo del “[...] sector productivo nacional en el mediano y largo plazo, algo que aportará beneficios a la población ecuatoriana en general al aumentar la productividad de la nación [...]” (CAF 2015, 76; CAF 2016b, 84). En 2015 los desembolsos en el

marco de esta operación fueron cercanos a 40 millones de dólares (CAF 2016b, 83). En esta operación se incluyó “un componente de fortalecimiento institucional” enfocado en “la mejora de los procesos internos para la aprobación y seguimiento de créditos, la incorporación de requerimientos medioambientales y el desarrollo de servicios no financieros que permitan fortalecer a las empresas y a los potenciales clientes” (CAF 2015, 79; CAF 2017c, 19). En 2015 también figuran 55 millones de dólares para la CFN bajo los objetivos ya señalados en el marco de la “transformación de la matriz productiva” (CAF 2016b, 84). Esto muestra el relativo alineamiento de la Corporación con los objetivos gubernamentales.

Por otra parte, ciertas operaciones directas con el sector privado se enmarcaron en los objetivos ya señalados. Por ejemplo, en 2015 se aprobaron 7 millones de dólares para la Sociedad de Destilación de Alcoholes (Soderal). Este se enmarcó en el “Plan Nacional de Biocombustibles” y tenía por objeto incrementar “la producción de etanol” como parte del “plan integral gubernamental para la conversión de un combustible más amigable con el medio ambiente” (CAF 2016b, 83).

La indicada articulación público-privada también se reflejó en el “diseño de una política nacional de emprendimiento para guiar los procesos de desarrollo en el país”, cuya implementación permitiría “generar los lineamientos necesarios para poder llevarla, posteriormente, a los territorios regionales, a través de esfuerzos y actividades específicas” (CAF 2012, 77).

En 2012 la relación con los bancos de desarrollo se expresó en la realización de “seminarios de financiamiento estructurado y propuestas de cofinanciamiento de proyectos”, entre tales bancos figuran la CFN y el BIESS (CAF 2013a, 33). Según CAF la mayor relevancia que cobraron los “bancos nacionales de desarrollo” evidencia “el esfuerzo realizado por CAF en alinear la estrategia operativa de la Institución con las estrategias de desarrollo propias de los países accionistas” (CAF 2014, 33). Adicionalmente, CAF aprobó cooperación técnica para la CFN, en cuyo marco su personal conoció de la experiencia de la “Nacional Financiera de México” y a partir de ello preparó el producto “factoring electrónico” (CAF 2016b, 83) y en 2016 la institución aprobó una “línea de crédito” por la cifra de 20 millones de dólares con objeto de “financiar operaciones Factoring para el sector PyME” (CAF 2017d, 75).

En 2010, las áreas de infraestructura, “desarrollo social y ambiental” concentraron la mayor parte del financiamiento aprobado (598 millones). Específicamente los recursos tenían los siguientes



destinos: 300 millones para el PROMADEC que tenía por objeto “construir y rehabilitar sistemas de agua potable, alcantarillado sanitario y pluvial, tratamiento de aguas residuales y manejo de residuos sólidos”; 250 millones para el “Programa de Apoyo a la Inversión Pública en el sector social” parte del “Plan Anual de Inversión 2010-2011”; y, 48,2 millones para el “Programa de Desarrollo Vial en el Valle de Los Chillos” (CAF 2011, 82). Cabe anotar que este último se otorgó al gobierno provincial de Pichincha, al parecer con garantía del Estado (CAF 2011, 83).

En 2011, buena parte del financiamiento con riesgo soberano tuvo como destino el sector de infraestructura, por ejemplo, el “Programa de Desarrollo Vial”, dentro del cual se pretendía “financiar parcialmente la ejecución de 18 proyectos de construcción, rehabilitación y ampliación de diversos tramos de la red vial nacional” (CAF 2012, 72). Asimismo, destaca el área de “desarrollo social y ambiental”, en la cual se incluyeron “programas de educación, salud y nutrición”, por ejemplo, el “Proyecto para la Reducción Acelerada de la Malnutrición e Intervención Nutricional Territorial Integral” por un valor de 60 millones de dólares, mismo que tenía por objeto “mejorar el estado nutricional de niños menores de 5 años gracias a la provisión de servicios básicos de agua y saneamiento y de servicios de salud y nutrición a niños, madres y mujeres embarazadas” (CAF 2012, 72). También consta el “Programa de Inversión en Infraestructura Educativa” por un monto de 70 millones a través del cual se pretendía “ampliar la cobertura de servicios educativos en los sectores rurales, urbanos marginales y fronterizos” (CAF 2012, 72), además de coadyuvar a la calidad educativa, permanencia y egreso del sistema (CAF 2012, 72, 73).

Uno de los intereses de CAF es la profundización del mercado financiero. Una de sus acciones en este sentido fue el apoyo brindado al Ecuador en la realización de “los estudios técnicos y [...] los debates sobre el proyecto de ley del mercado de valores” (CAF 2012, 151). Pero, no se encuentran mayores avances en tal objetivo.

En 2012, Entre las aprobaciones consta lo siguiente: 150 millones de dólares para “la primera línea del Metro de Quito”; 31 millones para el “Programa de Mejoramiento de diversas pistas aéreas de varios aeropuertos a nivel nacional”; y, 75 millones para el “Programa de Apoyo a la Inversión Pública en Infraestructura Vial” (CAF 2013a, 64). Mientras que, en 2013, entre las operaciones con riesgo soberano resalta el área de “infraestructura de transporte”, dentro de la cual se incluyen 100 millones de dólares para la “segunda fase del Metro de Quito” y 26 millones

para el “Programa Vial del Valle de los Chillos”. Dentro del área de “desarrollo social” se menciona la aprobación de 275 millones para la tercera fase del PROMADEC (CAF 2014, 70). Este último también constituye uno de los esfuerzos de CAF por contribuir a las prioridades definidas por el gobierno. Una de las metas del PNBV 2009-2013 fue que “el 82% de las viviendas dispusieran de acceso a agua entubada por la red pública”, para lo cual se estableció el PROMADEC, con una primera fase en 2007 y una segunda en 2010. CAF afirma que la aprobación de la tercera fase se fundamentó en “dar continuidad a uno de los pilares de la política social del Gobierno para reducir la pobreza y aprovechar los avances alcanzados y los aprendizajes adquiridos” (CAF 2014, 72).

En 2014, se advierte una pérdida de participación relativa del sector de “riesgo soberano” que alcanzó un 53% equivalente a 424 millones (CAF 2015, 75). Entre tales aprobaciones puede mencionarse las siguientes: 176 millones de dólares para “desarrollo social”, específicamente para el “Programa Nueva Infraestructura Educativa”. Este tenía por objeto “ampliar el alcance de la educación pública”, incluyendo “aproximadamente 109.440 estudiantes de educación inicial, general básica y bachillerato al sistema educativo público”, lo cual se perseguía a través de “la construcción de 48 nuevas Unidades Educativas del Milenio (UEM) a lo largo del territorio nacional”, las cuales se preveía dotar con “[...] el equipamiento y mobiliario necesario para su correcto funcionamiento” (CAF 2015, 76). El año siguiente, nuevamente se aprecia una amplia participación del sector soberano que alcanzó el 69% de las aprobaciones (CAF 2016b, 83).

Tabla 8.1 Deuda CAF Ecuador 2007 – 2016

<b>Año</b>	<b>Aprobaciones en millones de dólares</b>	<b>Riesgo soberano en millones de dólares</b>	<b>Riesgo soberano en relación con total aprobado</b>	<b>Total desembolsos en millones de dólares</b>	<b>Desembolsos riesgo soberano en millones de dólares</b>	<b>Cooperación técnica en millones de dólares</b>
2007	1089	600	55%	1416		3
2008	604	345	57%	444	208	5
2009	873	669	76,6%	290	137	3,2
2010	901	703	78,02%	721	616	4,4
2011	772	523	68%	566	319	2,1
2012	766	502	66%	736	367	1,4
2013	843	501	59%	661	350	2,8

2014	800	424	53%	637	363	2
2015	1014	701	69%	754	485	11,7
2016	766	464	61%			5

*Fuente:* Informes anuales CAF 2007 - 2016

CAF ofreció una importante contribución en materia energética. En 2014 aprobó 100 millones para el “Programa de Reforzamiento del Sistema Nacional de Distribución Eléctrica del Ecuador” (CAF 2015, 75). Por medio de dicho Programa se pretendía “proveer de sistemas nacionales de distribución y de transmisión adecuadamente conformados al país al igual que la construcción de importantes proyectos de generación eléctrica”, entre ellos “Coca Codo Sinclair, Paute - Sopladora, Minas - San Francisco, Toachi - Pilatón, Manduriacu, Quijos, Delsitanisagua, Sopladora y Mazar Dudas”. Este se enmarcaba en el “Plan Maestro de Electrificación 2013-2022 del Ministerio de Electricidad y Energía Renovable” (CAF 2015, 76). El año siguiente se aprobaron 101 millones para el “Programa de Reforzamiento del Sistema Nacional de Distribución Eléctrica del Ecuador”, 300 millones en calidad de “Préstamo Sectorial de Enfoque Amplio en Electricidad” (CAF 2016b, 83). Finalmente, en 2016, se aprobaron 300 millones para la “implementación del Plan Anual de Inversiones del Sector Eléctrico” (CAF 2017d, 75).

Todo lo anterior revela la prioridad conferida al área eléctrica en directa relación con los lineamientos fijados por el gobierno, específicamente el “cambio de la matriz energética”. Esta contemplaba los ámbitos de “generación, transmisión y distribución” y se encaminaba hacia “la disminución de las importaciones de derivados del petróleo y la sustitución de subsidios” (CAF 2016b, 84). El Programa en particular pretendía “la disminución del costo promedio de generación, de la tarifa de consumo y de la importación de combustibles y, en consecuencia, de los subsidios a las importaciones de combustibles para generación térmica” (CAF 2016b, 84).

El especial interés histórico de CAF por interactuar con el sector privado, en este periodo entre otros aspectos, se manifestó en el respaldo brindado a la consolidación del régimen de APP. La Corporación mantenía un “programa de asociaciones público-privadas” para contribuir a la preparación de proyectos en sus países miembros (CAF 2017d, 133). Además, afirmaba poseer “amplia experiencia en asesoría y estructuración de proyectos de APP en los países de la región” (CAF 2016b, 230). Asimismo, se preparó la publicación “Infraestructura Pública y Participación Privada: conceptos y experiencias en América y España” que, según la CAF, fue utilizada como insumo para la preparación del proyecto de ley sobre la materia (CAF 2016b, 86). La

Corporación brindó asistencia al Ecuador, por ejemplo, a través de “la preparación de talleres externos e internos y la redacción de términos de referencia para futuros proyectos APP” (CAF 2016b, 148) y se inició el “proceso de diseño del Programa de Excelencia Exportadora de Ecuador, mediante una alianza público privada (ProEcuador y Fedexpor)”, a través del cual se pretendía “desarrollar las capacidades e inteligencia comercial para empresas pequeñas y medianas exportadoras, así como la implementación de mejoras de procesos tanto en productos como en destinos” (CAF 2016b, 87; CAF 2017c, 19).

Durante este periodo hubo permanente provisión de cooperación técnica, cuyos montos se presentan en la tabla 8.1. Dentro de esta se contempla la gobernabilidad, Entre los programas que a su vez forman parte de esta temática figuran el “Programa de Gobernabilidad y Gerencia Política”, el “Programa de Liderazgo para la Transformación” iniciado en Ecuador en 2007, y el “Programa Regional para la Actualización y Mejora de la Gestión Local” (PRAMEG) (CAF 2008, 49; CAF 2009, 84; CAF 2010, 80; CAF 2011, 85; CAF 2012, 77). Este último se estableció a continuación de concluido el “Programa Municipios Eficientes y Transparentes” en 2006 (CAF 2008, 96, 97). Todos estos se centran en la capacitación de funcionarios, por tanto, constituyen un medio de difusión de determinadas ideas. También forma parte de los enfoques de cooperación el PAC, en el cual se ejecutan operaciones dirigidas al sector público y al privado. En 2007 respecto al sector público se menciona la “suscripción de un convenio a favor de CORPEI, que permitirá identificar y definir una oferta exportable de productos gourmet para diversificar y aumentar las exportaciones del país” y la “Celebración del Seminario Internacional Buen Gobierno Corporativo en la Práctica. - Desarrollo de talleres de presentación del Diagnóstico de Prácticas de Gobierno Corporativo en el área andina” (CAF 2008, 49).

En el área ambiental destacan las siguientes acciones en 2009: “Aprobación del Programa de Fortalecimiento de la Capacidad Institucional del Ministerio del Ambiente para la Gestión de Calidad Ambiental, con énfasis en áreas como minería sustentable, cambio climático y saneamiento ambiental”; “Apoyo al Ministerio del Ambiente para el diseño y formulación del proyecto de mejoramiento de la gestión socio ambiental de la pequeña y mediana minería en el cantón Ponce Enríquez, provincia del Azuay”; y, “Estudios para la evaluación ambiental y social estratégica de las zonas de influencia del proyecto Complejo Refinador y Petroquímico del Pacífico, con el Ministerio de Minas y Petróleos y el Ministerio del Ambiente” (CAF 2010, 81).

En el marco del llamado “fortalecimiento institucional”, se ofreció apoyo a la Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos sobre “diseño y puesta en marcha de mecanismos e instrumentos de política pública” (CAF 2010, 81).

Asimismo, se proveyó cooperación técnica en lo siguiente: “Fortalecimiento institucional a la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria”; “Asistencia técnica al Banco del Estado para evaluar el impacto del financiamiento en saneamiento ambiental”; “Desarrollo de lineamientos específicos a ser aplicados en las instituciones financieras de Ecuador, a través de la Superintendencia de Bancos y Seguros” (CAF 2014, 74); “Fortalecimiento del ecosistema nacional de emprendimiento e innovación”, en el cual se consideraron “componentes para la articulación de esfuerzos públicos, privados y académicos en una agenda compartida de políticas públicas, además del desarrollo de programas de capacitación para instituciones de apoyo al emprendimiento y a la innovación, así como la generación de procesos de innovación en empresas existentes” (CAF 2014, 75). Adicionalmente, en 2016 figuran 5 millones en concepto de “cooperación para el desarrollo” (CAF 2017d, 75). Generalmente no se especifica de qué modalidad de cooperación se trató, pero respecto a 2012 y 2016 consta que se proveyó cooperación no rembolsable (CAF 2013a, 64; CAF 2017d, 74).

Un hecho de especial relevancia y que generó serias afectaciones sobre el Ecuador fue el terremoto de abril de 2016. En el contexto de este desastre, CAF proveyó financiamiento mediante recursos del Fondeshu (CAF 2017d, 44). La Corporación señala que entregó 200000 dólares para atención de emergencia de forma inmediata (CAF 2017a, 78; CAF 2017c, 16), pero no se especifica si fueron adicionales o son los correspondientes al Fondeshu antes mencionados. También, se otorgó un crédito por 100 millones de dólares a destinarse a “la financiación y ejecución del programa de reubicación, reconstrucción de la infraestructura social y atención a la población afectada” (CAF 2017a, 75). Cabe anotar que CAF entregó los recursos mediante la cuenta que el gobierno abrió con objeto de recaudar fondos para los proyectos de reconstrucción, el BM lo hizo del mismo modo, ya que provinieron de las respectivas matrices (entrevista 2 2019).

CAF se definía a sí misma como “un actor clave e importante en el proceso de modernización, transformación y desarrollo, atendiendo necesidades prioritarias para los sectores más vulnerables del país” (CAF 2013a, 64; CAF 2014, 70). Añadía que el país “ha recibido un apoyo constante

para la implementación de programas y proyectos dirigidos a los sectores público y privado en los temas críticos del desarrollo”, entre los cuales incluye “infraestructura, energía, desarrollo social, productividad y fortalecimiento institucional, con un enfoque de integración y sostenibilidad ambiental (CAF 2017d, 191). El trabajo se habría asentado sobre la interacción entre lo siguiente: “estabilidad macroeconómica”; “eficiencia microeconómica”; “equilibrio ambiental”; y, “equidad social” (CAF 2017d, 191). Como reflejo de tal trabajo, la CAF preparó una publicación sobre su relación con el Ecuador desde los inicios de la Corporación.

Entre 2012 y 2016 CAF aprobó 3981 millones de dólares en concepto de préstamos para Ecuador (CAF 2017c, 2; BID 2018, 17), con una inclinación hacia el sector de infraestructura (53%), mientras que el BID aprobó 3099 millones (BID 2018, 17, 18). En este contexto, el BID ha remarcado la relevancia alcanzada por CAF, pero dejando constancia de su propio papel. Por tanto, argumenta que a pesar de que aquella superó al Banco en aprobaciones, este “lideró el financiamiento y el diálogo de política en varios sectores” (BID 2018, 17).

Los desembolsos de CAF para el país entre 2012 y 2016 ascendieron a 3499 millones de dólares. Es importante tomar en cuenta que “el 94% de la cartera directa” correspondía a “riesgo soberano” (CAF 2017c, 2).

De acuerdo con CAF, su trabajo en el país giró en torno a los siguientes sectores, calificados como estratégicos: “Infraestructura económica y de integración”; “diversificación de la matriz productiva”; “mejoras en la calidad del transporte público y la movilidad urbana”; “facilitación de la integración comercial a través de financiamiento a la economía social y solidaria [...]”; “Desarrollo social y ambiental a través de intervenciones asociadas a la mejora en la infraestructura de agua y saneamiento”; “apoyo a la conservación y protección de la biodiversidad”; “apoyo a la universalización de los servicios básicos de salud y educación básica y superior y a nuevos emprendimientos”; y, “Desarrollo institucional a través de la mejora de las capacidades de la sociedad civil, en la participación ciudadana, en mejoras en la transparencia y gobernabilidad pública, y en la profundización de los procesos de descentralización” (CAF 2017c, 4). Es claro que esta no se circunscribe al sector público, sino que considera la acción de CAF de manera global. Entre 2007 y 2010 la mayor exposición de CAF se mantuvo en Ecuador a pesar de que esta fue decreciendo en términos del porcentaje de participación, probablemente esto obedeció al creciente margen de los miembros plenos no andinos (CAF 2009, 187). La

exposición en Ecuador en 2007 fue del 22,5% (CAF 2008, 141), 19,7% en 2008 (CAF 2009, 187), 17,4 en 2009 (CAF 2010, 192), 17,7% en 2010 (CAF 2011, 196). En 2011 la participación relativa volvió a disminuir, ubicándose en un 16,8%, pero también, Ecuador pasó al tercer lugar por debajo de Venezuela y Perú (CAF 2012, 189). Lo mismo ocurrió en 2012 cuando la participación del país en el portafolio de CAF fue del 16,2% (CAF 2013a, 178). En 2013 el país ocupó el segundo lugar con un 15,2% (CAF 2014, 200), mientras que en 2014 también ocupó este lugar, pero con el 14,8% (CAF 2015, 211). En 2015 mantuvo el segundo lugar con una participación de 14,9% (CAF 2016b, 242). Finalmente, en 2016 compartió el mayor porcentaje con Venezuela, 15,1% (CAF 2017a, 260). Cabe anotar que el límite de exposición de CAF era 30% en un país (CAF 2008, 141; CAF 2009, 187; CAF 2010, 192; CAF 2011, 196; CAF 2012, 189).

### **8.3. Interacción CAF y modelo neoliberal peruano 2007-2016**

Entre 2003 y 2007 las aprobaciones de CAF a favor del Perú totalizaron 3775 millones de dólares, mientras que los desembolsos ascendieron a 3198 millones (CAF 2008, 54). La tabla 8.2 muestra las cifras de aprobaciones y desembolsos totales, así como los porcentajes de riesgo soberano para este periodo de análisis, en el cual las operaciones con riesgo no soberano son mayoritarias, superando el 50% todos los años salvo el 2009. En 2007 tan solo el 20% de las aprobaciones tenían por destinataria al “área de desarrollo social”, con 237 millones para el “Programa de Inversiones Sociales y de Infraestructura contra la Pobreza” (CAF 2008, 54). Ese año se aprobaron 184 millones de dólares para el “área de infraestructura económica para el desarrollo de los sectores de transporte y energía”, en particular, para “construcción, rehabilitación y mejora de caminos vecinales” y para la “ejecución parcial del Plan Nacional de Electrificación Rural 2005– 2014” (CAF 2008, 54).

En 2007 puede marcarse el inicio de ciertas complicaciones para CAF en el Perú, debido a que con la calificación grado de inversión mejoró la situación del país en el mercado internacional de capitales, a lo cual se sumaron ingresos propios, por tanto, demandaba menos recursos multilaterales. La respuesta de CAF frente a los países que alcanzan esta calificación ha sido diseñar “una serie de líneas”, tales como “tasas preferenciales”, además de ofertar “acompañamiento” en términos de política, en términos de mejores prácticas internacionales” (entrevista 5 2020).

La entrega de recursos por parte de CAF fue reduciéndose paulatinamente, cayendo por debajo incluso de un país no andino. Entre 2007 y 2009 el Perú ocupó el segundo lugar en cuanto a la distribución del portafolio de la CAF, aunque su participación se redujo en términos relativos. Esto es, 18,9% en 2007 (CAF 2008, 141), 17,3% en 2008 (CAF 2009, 187) y 15,9% en 2009 (CAF 2010, 192). Probablemente esta reducción obedeció al crecimiento de la participación de los accionistas no andinos (CAF 2009, 187; CAF 2010, 92). En 2010 el Perú cayó al tercer lugar y su participación fue de 15,8% (CAF 2011, 196). No obstante, en 2011 retornó al segundo lugar y su participación relativa también se incrementó, alcanzando un 17,2% (CAF 2012, 189). En 2012 mantuvo esta segunda posición con un 16,3% (CAF 2013a, 178). En 2013 volvió al tercer lugar con un 15,8% (CAF 2014, 200), mientras que en 2014 cayó al cuarto con un 12,2%, por debajo de Venezuela, Ecuador y Argentina (CAF 2015, 211). En 2015 se mantuvo en el cuarto lugar, pero descendió hasta el 11,2% (CAF 2016b, 242). Finalmente, en 2016, la exposición en Perú fue del 10,3% por debajo de Venezuela, Ecuador, Argentina y Colombia (CAF 2017d, 226).

Tabla 8.2 Deuda CAF Perú 2007 – 2016

<b>Año</b>	<b>Aprobaciones en millones de dólares</b>	<b>Riesgo soberano en millones de dólares</b>	<b>Riesgo soberano en relación con total aprobado</b>	<b>Total desembolsos en millones de dólares</b>	<b>Desembolsos riesgo soberano</b>	<b>Cooperación técnica en millones de dólares</b>
2007	1180	400	34%	1730	n.d.	4
2008	1458	450	31%	1531	334	7
2009	2287	1300	56,8%	650	280	5
2010	1693	731	43,18%	2494	612	4,2
2011	2184	729	33%	1303	390	3,3
2012	1749	416	24%	618	156	4,1
2013	2644	1004	38%	1403	52	2
2014	2415	850	35%	525	12	1,4
2015	2366	781	33%	545	130	1,5
2016	2139	700	33%			4,1

*Fuente:* Informes anuales CAF 2007 - 20016

En este periodo CAF mantuvo su presencia en Perú a través de cooperación técnica. La tabla 8.2 muestra los montos correspondientes a cada año. Generalmente no constan especificaciones sobre



la modalidad de cooperación, pero se menciona que en 2012 y 2016 hubo cooperación no reembolsable (CAF 2013a, 82; CAF 2017d, 92). Se ejecutaron diversos programas, por ejemplo, los programas “Gobernabilidad y Gerencia Política”, “Liderazgo para la Transformación” y “Regional para la Actualización y Mejora de la Gestión Local” (PRAMEG) (CAF 2008, 54; CAF 2009, 98; CAF 2010, 100; CAF 2012, 92).

En el fomento al sector privado se inscriben las acciones de CAF en el marco del PAC, cuyo objeto era contribuir al crecimiento del sector privado de manera directa o por intermedio de determinada entidad pública. Entre dichas acciones figura las siguientes: “Continuación del apoyo a la gestión de Proinversión para el diseño y aplicación de mecanismos de participación del sector privado en el financiamiento y ejecución de proyectos de infraestructura”, “Promoción de buenas prácticas laborales y de responsabilidad social empresarial [...]” (CAF 2008, 55); “elaboración del Plan para el Desarrollo de un Sistema Nacional de la calidad” (CAF 2009, 98); “Puesta en marcha de un programa de asistencia para la modernización de la gestión fiscal del Estado y la política fiscal en el proceso de descentralización” con el MEF; y, “Optimización de la gestión de servicios y procesos del Estado para el comercio exterior” (CAF 2010, 100).

De lo anterior se infiere que la competitividad constituye un tema de permanente preocupación para la CAF. Esto también se evidencia en el acento que esta ha puesto sobre la situación de los países en este aspecto como se muestra en los informes anuales. Por ejemplo en el informe de 2013 se menciona que de acuerdo con el “reporte de competitividad del Foro Económico Mundial (FEM, 2013- 2014)”, Perú ocupó el puesto 61, “por encima del promedio mundial en la puntuación absoluta”, destacando como logros los siguientes: avances para disminuir la “exposición externa” de la economía, esto es, mejoramiento de los “fundamentos macroeconómicos” y fortalecimiento de la “posición externa neta” y la “profundización de los mercados financieros locales”; avances en “procesos de inserción internacional inteligente” y, “avances tecnológicos” que permitieron incrementar la “eficiencia productiva” (CAF 2014, 22). Al año siguiente el Perú ocupó el puesto 65, lo cual CAF atribuía a las deficiencias institucionales (CAF 2015, 22).

En directa relación con la competitividad y dentro de esta con el “mejoramiento del clima de negocios”, la CAF impulsó en el país “un proyecto de ventanilla única dirigido a optimizar la gestión de servicios y procesos del Estado para el comercio exterior” (CAF 2008, 101).

Por otra parte, destaca la acción de la CAF en la gestión de recursos para el financiamiento del “Programa de Desarrollo Forestal Sostenible y Competitivo”, el cual estaría bajo la coordinación del MEF y se orientaba hacia el establecimiento de una “política forestal nacional”, además de “garantizar la conservación y manejo sostenible de los bosques en el país y desarrollar instrumentos que promuevan la inversión y la competitividad del sector forestal” (CAF 2008, 99). Es decir, una concepción fundamentalmente enfocada en el mercado.

Ejemplo de contribuciones en otras temáticas son los siguientes: “Apoyo a la culminación de la auditoría de desempeño ambiental y social del Proyecto Camisea I”, a partir del cual se estableció el “Plan de Acciones Correctivas”, dentro del que se contempla conservación de flora y “valoración de biodiversidad” (CAF 2008, 56); “Continuación del apoyo a la creación de consensos entre el Gobierno Nacional, Regional y la sociedad civil en el marco de la ejecución del Programa de Gestión Ambiental y Social del Corredor Vial Interoceánico Sur (CVIS)” (CAF 2008, 56); “Apoyo al Ministerio de Economía y Finanzas y al Ministerio del Ambiente para la elaboración de la II Etapa del Programa para la Gestión Social y Ambiental de los Impactos Indirectos en el Corredor Vial Interoceánico Sur”; (CAF 2010, 101); “elaboración del mapa de la papa con el Ministerio del Ambiente” (CAF 2009, 98); “Proyecto para la gestión integrada de los recursos hídricos en la cuenca del río Santa con el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA)” (CAF 2009, 98); “Ayuda humanitaria de emergencia a las zonas afectadas por el sismo [...]”; “Organización y políticas del Programa de Reducción de Vulnerabilidades frente al Fenómeno El Niño”; y, “Estudios de prospectiva y planificación para el diseño de políticas públicas prioritarias para el desarrollo del país” (CAF 2008, 56); “apoyo a Proinversión para la evaluación del estudio de factibilidad de la iniciativa privada del Sistema de Transporte Multimodal Huincho para la construcción de la línea ferroviaria Andahuaylas- Marcona”; “apoyo al Ministerio de Transportes y Comunicaciones para incrementar su capacidad de identificación, análisis y evaluación de proyectos ferroviarios, a través del proyecto Metodología y Evaluación de Líneas Ferroviarias”; “desarrollo de una cooperación con la Autoridad Portuaria Nacional para la formulación de estrategias de desarrollo del Sistema Portuario Nacional, [...]”; “aprobación de recursos de cooperación al Ministerio de Educación para el proyecto Evaluación para la Generalización del Diseño Curricular Básico en los Institutos Superiores Tecnológicos, [...]”; “Organización de un taller para el Ministerio de Salud con la finalidad de difundir conceptos y experiencias sobre alianzas público privadas y su potencial para el desarrollo de proyectos en el

sector salud”; “ejecución de una cooperación a favor del Ministerio de Economía y Finanzas para el Programa de Asistencia para la Modernización de la Gestión y la Política Fiscal de Descentralización” (CAF 2011, 100); “apoyo a la Autoridad Nacional del Agua para cumplir un compromiso con las regiones de Cajamarca, Lambayeque y Piura en la determinación de disponibilidad de agua en el sistema hídrico de la cuenca del río Huancabamba”; “apoyo a la contratación de consultores para formular el programa de inversión social y ambiental de los impactos indirectos en el Corredor Interoceánico Sur”; “apoyo a la realización de talleres para ejecutar el programa de gestión ambiental y social del Corredor Interoceánico Sur”; “apoyo al PREVEN para el desarrollo de manuales de funciones, planes estratégicos y la preparación de una cartera de proyectos de prevención de desastres”; “apoyo al Ministerio del Ambiente para elaborar el Plan Nacional de Acción Ambiental”; “desarrollo de un sistema de información para el monitoreo de áreas naturales protegidas en la región andina-amazónica (Ecuador-Perú)”; “Iniciativa de talleres especializados y documentos de apoyo para el programa Elecciones Perú 2011” (CAF 2011, 101). Cabe anotar que estas únicamente constituyen una muestra de la multiplicidad de acciones desarrolladas, no se trata de una lista completa.

En el área de “fortalecimiento institucional” destaca el Apoyo al MEF “para el seguimiento y evaluación del II Programa de Inversiones Sociales y de Infraestructura contra la Pobreza” y el “Apoyo al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento para ampliar los alcances de los sistemas de información y capacitar al personal humano de la Oficina General de Estadística e Informática en temas especializados de informática” (CAF 2010, 100).

Asimismo, en el marco de otro de sus programas, CAF ofreció asistencia técnica en el contexto de la emergencia causada por el terremoto (CAF 2008, 35, 99, 100). La CAF contribuyó a la “organización del ente a cargo de la reconstrucción de los daños producidos en las áreas de Chincha, Ica, y Pisco” (CAF 2008, 100).

En 2013, algunas acciones de cooperación técnica fueron las siguientes: apoyo a “[...] la SUNAT y al SENAE de Ecuador en la elaboración de un estudio integral sobre la situación fronteriza en los departamentos de Tumbes y Piura en Perú y de las provincias de El Oro y Loja en Ecuador”; “Respaldo al Gobierno en la elaboración y la ejecución de una estrategia de reducción de la pobreza rural en la sierra del Perú, a través del diseño y ejecución de esquemas de incentivos por resultados” (CAF 2013b, 16; CAF 2014, 92); “Apoyo al Ministerio de la Producción de Perú para

el diseño del programa “Start-up Perú” que busca dar impulso a emprendimientos dinámicos con el fin de lograr un alto nivel de desarrollo empresarial basado en la innovación y la utilización de tecnologías”; estructuración del “diseño de una política nacional de emprendimiento para definir una estrategia integral de desarrollo de iniciativas orientadas a superar las restricciones que inciden en las distintas etapas del proceso emprendedor”; “Contribución a la elaboración de la ley y el marco regulatorio sobre dinero electrónico, proyecto que tiene un alto impacto en los niveles de inclusión financiera de la población peruana” (CAF 2013b, 17; CAF 2014, 93); “planes de acción para la conservación y el manejo sostenible de áreas vulnerables” (CAF 2014, 150); “Inicio de proyectos de implementación de buenas prácticas de gobierno corporativo en Agrobanco y EsSalud”, con el objeto de “definir un modelo de gobierno para dichas empresas de propiedad del estado” (CAF 2013b, 16); “Apoyo a la Superintendencia del Mercado de Valores de Perú en la actualización y emisión del código de gobierno corporativo para las sociedades peruanas”, el cual se consideraba que permitiría “fomentar la confianza de los inversionistas y fortalecer la cultura de Gobierno Corporativo en Perú” (CAF 2013b, 17). Así, se afirma que la CAF ofrece acompañamiento en un contexto de mejor acceso al mercado de capitales, pretendiendo ir más allá de la sola provisión de financiamiento (entrevista 6 2020).

Por otra parte, “CAF aprobó la operación de crédito para el Programa de Gestión Ambiental y Social para la Mitigación de los Impactos Indirectos del Corredor Vial Interoceánico Sur” con objeto de “desarrollar acciones en el área de conservación de la biodiversidad” (CAF 2014, 150). Además, la CAF proveyó cooperación técnica a través de las siguientes acciones: “Apoyo al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento en el desarrollo de la propuesta del “Diseño de un Sistema Urbano en el Territorio de Influencia Directa de la Tercera Etapa del Proyecto Chavimochic”; trabajo con el Ministerio de Salud en el marco del “Programa de Apoyo a la Reforma del Sector Salud (PARSALUD II””; “Apoyo al Ministerio de la Producción [...] para la modernización del marco regulatorio e institucional del sector pesquero [...]”; “Apoyo al Ministerio del Ambiente” sobre fortalecimiento de capacidades de negociación y para la preparación de eventos tales como “COP-20/CMP-10”; “Apoyo al Ministerio del Ambiente (MINAM) en el financiamiento de la plataforma digital “Iniciativa peruana biodiversidad y empresas [...]” (CAF 2015, 97).

Entre las actividades relacionadas con asistencia técnica en 2015 puede mencionarse las siguientes: “Apoyo en el diseño de un Sistema Urbano en el Territorio de influencia directa de la tercera etapa del Proyecto Especial Chavimochic, enmarcado en el desarrollo de nuevas ciudades [...] y liderado por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS)”;

apoyo al MVCS “para la mejora y modernización de los sistemas de transporte público y la movilidad en las ciudades” (CAF 2016b, 104); “Diseño de una propuesta de Política Nacional de Emprendimiento, que define una estrategia integral de desarrollo de iniciativas orientadas a superar las restricciones que inciden en las etapas del proceso emprendedor y limitan su potencial [...]” (CAF 2016b, 105).

Finalmente, en 2016, entre las acciones ejecutadas figuran las siguientes: “Apoyo al Ministerio de Transporte y Comunicaciones (MTC) para el desarrollo de la propuesta de Política Nacional de Transporte Urbano, [...]”; apoyo “para la contratación de la consultoría que desarrollará la propuesta de una nueva ciudad en el territorio de influencia directa del Proyecto Majes Siguan II” (CAF 2017d, 96; CAF 2017b, 16); “Alianza con la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) para apoyar al Ministerio de Economía y Finanzas en el diseño del sistema de monitoreo y evaluación de la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (ENIF)” (CAF 2017d, 97; CAF 2017b, 17).

Según un exfuncionario, la cooperación técnica de CAF es bastante pequeña (entrevista 3 2020). No obstante, se aprecia que cubrió una multiplicidad de áreas y temáticas, por lo que su incidencia está más allá del equivalente financiero.

El Perú ejecutó múltiples “operaciones de manejo de pasivos”, las cuales tenían por objeto “modificar gradualmente la composición de la deuda pública”, “obtener alivios en los años más próximos para la caja fiscal al disminuir el pago de amortizaciones, rebajar el saldo de deuda, así como reducir su costo financiero” (MEF 2011).

Entre 2007 y 2016 el Perú realizó varios prepagos de deuda a la CAF. También es relevante que la Corporación colaboró con la gestión de deuda mediante la concesión de préstamos para una “sustitución de fuentes” como se explica más adelante. En 2007 se aprobó el prepagó a CAF como “operación de administración de deuda pública, equivalente a 450 millones de dólares. En acuerdo con CAF esta se ejecutó en dos tramos. El primero tuvo lugar en 2007 por 261,6 millones. Estos recursos provinieron de la propia Corporación (250 millones) y 11,6 del tesoro

público (MEF 2008, 21). Por este medio se alcanzaron objetivos relativos a la sostenibilidad de la deuda como los siguientes: “Disminuir el costo financiero promedio ponderado de los créditos contratados con la CAF” (tal “costo promedio” pasó de 8,54% a 5,38%); “Reducir el riesgo de refinanciamiento” a través del incremento de la “vida media de la deuda”, la cual pasó de 4,48 años a 11,26 años; “Obtener alivios importantes en el pago de amortizaciones durante los años 2008-2016 [...]” y, “Reducir el stock de la deuda en US\$ 11,6 millones” (MEF 2008, 22).

Estas operaciones se inscribieron en la “sustitución de fuentes de financiamiento” autorizadas a través de la “Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2007” (MEF 2009, 22). Por este medio se buscaba conseguir los recursos del “tesoro público” mencionados anteriormente. El préstamo por 250 millones ya referido, y un segundo préstamo por 150 millones de dólares debían destinarse a financiar el “Programa de Inversiones Sociales y de Infraestructura Contra la Pobreza”. Este formaba parte del presupuesto estatal de 2007, de modo que con la adquisición de los préstamos se liberaba recursos públicos que se reasignarían a la “administración de deuda pública”. El segundo tramo del prepago aprobado en 2007 se ejecutó en febrero de 2008 por un monto de 166,7 millones de dólares, de los cuales, 150 correspondieron a un préstamo de CAF según lo previsto. Los restantes 16,7 millones procedieron del tesoro público. De esta última ejecución derivó lo siguiente: reducción del “costo financiero promedio de los créditos contratados con CAF”; desconcentración del “servicio de amortizaciones”, con lo cual se redujo “el riesgo de refinanciamiento de la deuda pública”; “alivios importantes en el pago de amortizaciones correspondientes al período 2008-2014 [...]” (MEF 2009, 22); disminución del “stock de la deuda en US\$ 16,67 millones”; y, sustitución de una deuda por otra que ostenta un plazo más amplio, dando lugar a “un incremento en la vida media de la deuda de 3,50 años a 11,26 años” (MEF 2009, 23). A fines de 2008 se aprobó una nueva operación de prepago con CAF que se realizó con recursos del tesoro público. Se contrató un préstamo por 150 millones de dólares para financiar el mismo programa referido en el párrafo anterior que formaba parte del presupuesto estatal, logrando una “sustitución de fuentes de financiamiento” (MEF 2009, 23). Los resultados fueron semejantes a los mencionados respecto a la operación anterior (MEF 2009, 23, 24);

En el contexto de la crisis financiera internacional y dentro del área de “estabilidad macroeconómica y reformas estructurales” CAF aprobó “líneas de crédito contingentes”, una de

ellas fue a favor de Perú, misma que tenía por objeto “apoyar la estrategia de gestión de deuda pública” (CAF 2010, 32, 98). De acuerdo con el MEF, esta fue aprobada en diciembre de 2009 a través del Decreto Supremo D.S. N° 278-2009-EF, “Línea de Crédito Contingente No Comprometida y No Revolvente” que había sido acordada con la Corporación hasta por 400 millones de dólares (MEF 2010, 29). Se trató de un “instrumento preventivo de financiamiento contingente” a través del cual se preveía proveer financiamiento en el evento de que el acceso al mismo en los mercados internacionales contraviniese los “objetivos de la estrategia de endeudamiento público”, siempre que esto no derivase de del “manejo fiscal y monetario del país” (CAF 2012, 88, 89; CAF 2013a, 82). Esta “línea de crédito contingente fue renovada anualmente entre 2011 y 2016 (CAF 2012, 35, 88; CAF 2013a, 29, 82; CAF 2013b, 3; CAF 2014, 34, 88; CAF 2015, 34, 93; CAF 2016b, 44, 101; CAF 2017d, 93).

En 2009, parte del financiamiento con riesgo soberano se destinó a “infraestructura económica”, específicamente transporte. Más del 10% del total de aprobaciones (300 millones) se orientaron al área de “desarrollo social y ambiental”, pero esto tuvo lugar mediante la “facilidad de financiamiento contingente ante desastres naturales, destinada a canalizar recursos de manera oportuna para la atención integral de emergencias ocasionadas por fenómenos naturales”. Podía disponerse de estos recursos previa declaratoria de emergencia y estaban considerados para “actividades de atención primaria de damnificados, restitución provisional de servicios críticos como consecuencia de las pérdidas de capital físico, natural y social que se ocasionen por dicha emergencia” (CAF 2010, 98). Se afirmaba que en caso de emergencia Perú podría disponer inmediatamente de “recursos para la atención primaria de damnificados, la rehabilitación de servicios públicos críticos, la reconstrucción de obras y la compra de medicamentos, equipos e instrumentos que se estimen necesarios” (CAF 2014, 90; CAF 2015, 93; CAF 2016b, 102). Esta fue objeto de renovaciones sucesivas (CAF 2013b, 3; CAF 2014, 90; CAF 2015, 93; CAF 2016b, 101; CAF 2017d, 93).

En 2010, en el segmento de “riesgo no soberano” se incluyen “líneas de crédito rotativas”, renovación de “líneas de crédito” y “garantías parciales de crédito” (CAF 2011, 98). Ese año se aprobó financiamiento para “infraestructura económica”, por ejemplo, para culminar obras en los “Tramos 2, 3 y 4 del Proyecto Corredor Vial Interoceánico Perú-Brasil (IIRSA Sur)-Fase Final”

(CAF 2011, 98) y para el “Programa de Rehabilitación y Mejoramiento de Infraestructura Vial” (CAF 2011, 98).

El mismo año el Perú continuó realizando operaciones de “administración de deuda”. A través del decreto supremo D.S. N° 233-2010-EEF se aprobó un prepagó con la Corporación. Estos recursos comprendieron 86 210 952,29 dólares provenientes de la “ganancia de capital [...] de la emisión interna de bonos” y 86 millones del “tesoro público” obtenidos a través de la “sustitución de fuentes de financiamiento”. Este último monto correspondía al presupuesto estatal de 2010 y se reemplazó con un préstamo por 300 millones de CAF que se destinaron al financiamiento de un porcentaje del “Programa de Inversión en Mejoramiento y Rehabilitación de Infraestructura Vial”. La operación de prepagó se concretó en diciembre de 2010 por la suma de 386,22 millones de dólares. De esta derivó lo siguiente: “Alivio en la caja fiscal, al disminuir los pagos del servicio de deuda anual por un monto de US\$ 179,4 millones, entre los años 2011-2013 y 2017-2020,[...]”; “Reducción del saldo de la deuda en US\$ 86,2 millones”; “Disminución del costo financiero de una parte de la deuda pública [...]), de 4,79% a 3,4% en promedio”; prepagó de “flujos de obligaciones que cuentan con una vida media de 2,995 años a cambio de una nueva deuda que tiene en promedio 4 años”; y, Reducción del “riesgo de refinanciamiento de la deuda pública” (MEF 2011).

En 2011, el Perú contrató créditos con CAF por la suma de 300 millones de dólares, superando ampliamente el monto correspondiente al BID (MEF 2012, 6). Mientras que el año siguiente CAF representó uno de los menores porcentajes del endeudamiento contratado con multilaterales, por debajo del BID y del Banco Mundial. La cifra fue 20 millones de dólares (MEF 2013, 8). Lo mismo ocurrió en 2013, habiéndose concertado endeudamiento por 16 millones de dólares (BID 2014a, 8).

Respecto al año 2011 CAF afirma que “mantuvo su compromiso de apoyo a los sectores productivos y financieros de los países socios”, como muestra de lo cual remarca la aprobación de un “programa de cooperación institucional” con la COFIDE, el que, entre otros aspectos, contemplaba “un aumento en la inversión patrimonial en este banco de desarrollo” (CAF 2012, 40). CAF destaca que se trata de una entidad pública que desempeña una función complementaria de la “la labor del sector financiero privado, del sector exportador y de la micro y pequeña empresa” (CAF 2013b, 3; CAF 2014, 88). En 2012 la CAF mantuvo su relación con los bancos



de desarrollo mediante la realización de “seminarios de financiamiento estructurado y propuestas de cofinanciamiento de proyectos”, entre tales bancos figura COFIDE (CAF 2013a, 33). Además, CAF mantenía líneas de crédito con esta entidad (CAF 2013a, 82). Una de ellas se otorgó en 2013 (CAF 2013b, 3; CAF 2014, 88). En 2015 y 2016 también se menciona una línea de crédito por 350 millones de dólares a ser canalizados al sector privado, no es claro si se trata de una aprobación o una renovación (CAF 2016b, 102; CAF 2017d, 94). Cabe aclarar que estas constan entre las aprobaciones de “riesgo no soberano”. Adicionalmente, la CAF contribuyó a la “revisión y rediseño del Plan Estratégico de COFIDE para fortalecer el rol de “Banco de Desarrollo del Perú” y enfocar sus acciones de cara a atender a los sectores priorizados por el Gobierno” (CAF 2016b, 105).

Como ya se ha mencionado, uno de los intereses de CAF es la profundización del mercado financiero. En este sentido, colaboró con Perú para facilitar la “negociación de facturas” llamada factoring, apoyando al MEF en temas relativos a su regulación (CAF 2012, 151). Por otra parte, se estructuró “una garantía parcial para la emisión de bonos denominados en soles en los mercados de capitales en Perú”, por 128 millones de dólares a 20 años plazo. Esta tenía el propósito de “financiar el proyecto H2Olmos desde el inicio de la etapa de construcción” (CAF 2013a, 33).

En 2012, dentro de la categoría de riesgo soberano se aprobaron 16 millones para la “segunda etapa del Programa de Fortalecimiento de la Gestión Ambiental y Social de los Impactos Indirectos del Corredor Vial Interoceánico Sur” que tenía por objeto “fortalecer la gestión para la conservación y aprovechamiento sostenible de los ecosistemas andino-amazónicos en la zona de influencia del eje carretero” (CAF 2013a, 82). Se contribuyó al “fortalecimiento institucional” con las siguientes acciones: “Apoyo al Ministerio de Transportes y Comunicaciones en el proceso de revisión de su estructura y funcionamiento interno”; “Apoyo al Ministerio de Energía y Minas en la actualización del potencial hidroeléctrico del Perú”; “Respaldo al Gobierno central en la elaboración y la ejecución de una estrategia de reducción de la pobreza rural en la sierra del Perú”; “Apoyo al Servicio de Áreas Naturales Protegidas (SERNAMP) en el financiamiento para la promoción de productos orgánicos de las áreas naturales protegidas por el Estado y sus zonas de amortiguamiento” (CAF 2013a, 86); “Apoyo a la Superintendencia del Mercado de Valores

(SMV) para la actualización de los principios del buen gobierno corporativo para las sociedades peruanas” (CAF 2013a, 88).

En 2013, figura la “aprobación de la tercera etapa del Proyecto de Irrigación Chavimochic”, por un valor de 304 millones de dólares, los cuales debían destinarse a la “construcción de la infraestructura hidráulica necesaria para incorporar 63.000 hectáreas de tierras nuevas a la agroindustria, mejorar el riego en otras 47.000 hectáreas, así como dotar de agua potable y energía eléctrica a la población del valle de Chicama” (CAF 2014, 88; CAF 2013b, 3). Cabe anotar que el objetivo tiene relación con productividad y exportaciones, pero destaca que los proyectos de riego financiados por CAF han permitido “ampliar la frontera agrícola” hacia espacios antes desérticos (entrevista 5 2020).

Entre 2009 y 2013 los desembolsos de la CAF al Perú alcanzaron la cifra de 6470 millones de dólares (CAF 2013b, 3). En 2014 el monto contratado con la CAF se incrementó significativamente, sin embargo, se mantuvo por debajo del BID, aunque superó al Banco Mundial (MEF 2015, 10). Ese año las aprobaciones con “riesgo soberano” se mantuvieron en torno a un tercio del total (CAF 2015, 93). Entre estas puede mencionarse lo siguiente: 150 millones de dólares para “la construcción de la Línea 2 y Ramal Av. Faucett - Av. Gambetta de la Red Básica del Metro de Lima y Callao” (CAF 2015, 93). Para la “línea 2 del metro de Lima” CAF proveyó parte del financiamiento y cooperación técnica en temas institucionales (entrevista 5 2020).

En 2015 constan aprobaciones con riesgo soberano por 781 millones. Pero no puede olvidarse que 700 millones obedecen a la renovación de las “líneas de crédito contingentes” que se mantenía. Por tanto, la única aprobación sería aquella, por 81 millones de dólares, direccionada a “cofinanciar la segunda etapa del proyecto Majes Siguas”, para el cual se otorgaron recursos en 2010. El proyecto tenía por objeto “irrigar 38.500 hectáreas en las pampas de Siguas, aprovechando las aguas excedentarias del río Apurímac mediante la construcción de la presa de Angostura”, además de “obras de regulación, derivación, captación y conducción de aguas” (CAF 2016b, 101). Cabe anotar que el informe de deuda pública del MEF no refleja préstamos con CAF en 2015.

En el informe de 2016 llama la atención la cifra asignada a “riesgo soberano”, puesto que únicamente la renovación de las “líneas de crédito contingentes” por 700 millones ya lo explica.

Respecto a ese año, CAF resalta la “firma del segundo contrato del préstamo otorgado a la República del Perú, destinado a cofinanciar la tercera etapa del proyecto Chavimochic” que se orientaba a “ampliar la frontera agrícola con 63.000 hectáreas de tierras nuevas y mejorar el riego en otras 48.000 hectáreas en el Valle de Chicama”, con lo cual se preveía beneficiar a “15.000 pequeños y medianos agricultores y empresas agroindustriales”, además de generar “150.000 nuevos puestos de trabajo” (CAF 2017a, 93). No se menciona un monto y al parecer este no fue contabilizado.

CAF usualmente mantiene el 70% de sus operaciones en el sector soberano, pero en Perú la relación es inversa, correspondiendo este al sector no soberano (entrevista 5 2020). Según un exfuncionario, la CAF ha permanecido como “socio menor” debido a sus altos costos financieros (entrevista 3 2020).

En el informe de 2016 destaca una de las pocas menciones en este tipo de documentos acerca de los desembolsos, ya que son las aprobaciones las que figuran en primer plano. De acuerdo con CAF, ese año se entregaron 122 millones de dólares en el marco del “Proyecto de Construcción de la Línea 2 y Ramal AV. Faucett-Gambetta de la Red Básica del Metro de Lima y Callao” (CAF 2017d, 93).

Entre 2012 y 2016 las aprobaciones de CAF a favor del Perú alcanzaron la cifra de 11 136 millones de dólares. Pero, no puede desconocerse que el 85% de esta suma se explica por “renovaciones de líneas de crédito financieras, corporativas y contingentes” (CAF 2017b, 2). En consecuencia, se habría cumplido el objetivo del Perú de limitar su endeudamiento con los multilaterales, pero manteniendo líneas de crédito abiertas para casos de emergencia. En dicho periodo los desembolsos provistos por CAF correspondieron a 4130 millones de dólares (CAF 2017b, 2).

El especial interés de CAF por interactuar con el sector privado, entre otros aspectos, se manifiesta en el respaldo brindado a la consolidación del régimen de APP, cuyo posicionamiento al respecto ya se abordó en la sección anterior (CAF 2016b, 230; CAF 2017a, 133). Ejemplos de esta modalidad son “las concesiones de las Carreteras Interoceánicas, proyectos de irrigación y líneas de transmisión eléctrica” (CAF 2016b, 230). CAF se refería a un “acompañamiento integral”, el cual comprendía “asesoramiento integral y recursos de cooperación técnica a los gobiernos para preparar proyectos, fortalecer y adecuar los marcos regulatorios y la capacidad

institucional”, direccionado a “facilitar la inversión privada” en paralelo al aporte financiero de la Corporación a concesionarias del Estado. La CAF ha contribuido en dichos procesos de concesión en Perú (CAF 2015, 125). Por consiguiente, durante este periodo continuó soportando el modelo neoliberal en el país.

Finalmente, a pesar de la búsqueda de autonomía, el Perú no ha dejado de contribuir al fortalecimiento de CAF. Esto se evidencia en que en 2012 el país aprobó la suscripción de 16 096 acciones “Serie B” del Capital Ordinario de la institución equivalentes a alrededor de 228,5 millones de dólares a cancelarse en cuatro anualidades desde 2013 (MEF 2014, 22). Asimismo, en 2016 se aprobó otra suscripción de acciones “serie B”, 40 285 equivalentes a aproximadamente 572 millones de dólares (MEF 2017, 49).

## **Conclusiones**

En ocasiones el trabajo de la CAF aparece disperso por la multiplicidad de iniciativas que aborda. No obstante, una de sus prioridades es la infraestructura, misma que ha sido enlazada con distintas esferas, tales como producción, “integración regional” y servicios sociales.

El discurso de la CAF se asienta sobre el desarrollo y la “integración regional”, destacando que ha pretendido construir una “agenda de desarrollo integral”, en cuyo marco se asume al desarrollo en términos de crecimiento calificado. Esto es, una base de crecimiento económico a la que se añade una variedad de atributos para otorgarle alguna inclinación social y ambiental, aunque el área social no figura con los mayores porcentajes de aprobaciones.

CAF mantiene una orientación neoliberal, pero no resulta tan evidente como en el periodo anterior. Un claro ejemplo de tal orientación es la preservación del área de “reformas estructurales” bajo la cual se incluye la “estabilidad económica” y está dedicada principalmente a los préstamos de apoyo presupuestario. Si bien es cierto, no se mencionan condicionalidades de tipo político. Así, destaca la participación de la Corporación en los esfuerzos estatales para alcanzar los objetivos trazados. De los documentos revisados no se advierte resistencia por parte de esta al modelo político ecuatoriano, sino que el alineamiento con sus accionistas que proclama en su discurso se reflejó en la contribución a varios objetivos estatales. Por tanto, cumplió el papel de soporte del modelo político. Esto se aprecia en lo relativo a infraestructura, “cambio de la matriz energética”, “transformación de la matriz productiva” y el llamado “desarrollo social”

que aparece vinculado con ampliación de servicios públicos. Esto implicaba poner a disposición del país capacidades materiales que, a su vez, facilitaron la construcción de capacidades internas. La proyección de ideas alineadas con el modelo dominante se procuró cuando fue posible, por ejemplo, se promovió el mercado de capitales y las APP.

Indudablemente, CAF procura fomentar la participación privada de forma directa y por intermedio de la “banca de desarrollo” e incluso de programas estatales. En este punto se aprecia una diferencia entre Ecuador y Perú con una primacía del sector soberano en el primero y del “sector no soberano” en el segundo. Esto último se vincula con el soporte al modelo político peruano. Tuvo lugar una disminución de provisión de financiamiento, pero puede apreciarse una amplia participación mediante cooperación técnica. Además, CAF aprobó “líneas de crédito contingentes”, facilitando uno de los objetivos fijados por el MEF en relación a contar con crédito abierto para casos de emergencia. El Perú efectuó operaciones de “administración de deuda” para hacer más manejable su deuda. En este aspecto, destaca la contribución de CAF con nuevos préstamos dirigidos a sostener dichas operaciones. De este modo también contribuyó a la búsqueda de concreción de los objetivos del país.

La entrega de recursos y la cooperación muestran una conjugación de ideas y capacidades materiales al servicio del modelo político. Mientras que la dimensión del poder puede encontrarse en la preminencia del sector privado impulsada tanto por el Estado como por los mecanismos financieros regionales. Indicios de esta se advierten igualmente en la preservación de los márgenes de acción de CAF.

De todo lo anterior se infiere que la Corporación ha conseguido redefinirse y continuar siendo cercana a sus miembros. Proclamaba no recibir presiones políticas por parte de sus miembros, pero es fundamental señalar también que de los documentos revisados no se desprende que esta la haya ejercido sobre Ecuador a pesar de que su modelo político se apartó en cierto grado de los parámetros delineados por CAF.

## **Conclusiones**

Esta investigación giró en torno a la siguiente pregunta central: ¿en qué medida la interacción entre los mecanismos financieros regionales y los modelos políticos suramericanos entre 2001 y 2016 puede entenderse a partir del papel jugado por el poder, las ideas y las capacidades materiales? Para aproximarse a una respuesta fue preciso abordar cada una de las categorías que la integran.

En primer término, el concepto de mecanismos financieros regionales permitió enfocarse en el papel que estos ejercen como enlaces entre las esferas política y económica, doméstica e internacional. Una expresión del primero de estos vínculos es el concepto de financiamiento del desarrollo, el cual alude a los recursos económicos requeridos por determinado proyecto político fundado en una noción de desarrollo. De este modo, tiene lugar la interacción de los mecanismos financieros regionales con los modelos políticos. Este último concepto hace referencia a la orientación política inherente a los modelos que toman forma a nivel doméstico, misma que también incide sobre la concepción particular de desarrollo que se adopte. En esta última interactúan tales elementos políticos con aquellos de tipo económico y técnico. Esta definición de la idea de desarrollo también tiene lugar dentro de cada mecanismo financiero regional.

El segundo vínculo, entre las esferas doméstica e internacional, se encuentra en las articulaciones que los mecanismos financieros regionales ejecutan, tales como el alineamiento con instituciones de alcance global, la canalización de recursos económicos hacia sus miembros y la transferencia de cierto tipo de ideas a los mismos.

En este trabajo se examinaron los modelos políticos y los mecanismos financieros regionales en perspectiva histórica en procura de dilucidar los elementos de su interacción desde la conformación de estos últimos en América del Sur. Esta revisión mostró que dichos mecanismos fueron creados para proveer financiamiento, pero esta iba más allá de la búsqueda de concretar algún entendimiento de desarrollo, al asentarse sobre un entramado de relaciones de poder o al configurar cierto desafío a las mismas al tiempo de ofrecer soporte al modelo político.

En términos prácticos, el BID se enmarcó en la contención del comunismo, por consiguiente, un alineamiento con los intereses estadounidenses. Entonces se aprecia el nexo entre lo internacional y lo doméstico en una dimensión de poder directamente atada a la provisión de financiamiento, esto es, capacidades materiales. Mientras que con CAF se pretendía atender los requerimientos de

los países andinos enmarcados en la “programación industrial” del Acuerdo de Cartagena directamente relacionada con el modelo desarrollista. Entonces es clara la conjugación de ideas y capacidades materiales.

A pesar de que los objetivos sean funcionales a un cierto entramado de relaciones de poder, pueden inscribirse en el concepto de financiamiento del desarrollo cuando se orientan por alguna concepción de desarrollo. Sin embargo, no todo el financiamiento que proporcionan los mecanismos financieros regionales mantiene tal orientación, sino que tiene la finalidad de implantar un nuevo modelo o apuntalar uno vigente. Esto ha ocurrido en épocas de crisis y el modelo soportado ha sido el neoliberal. Si bien es cierto, el financiamiento del desarrollo, en el sentido antes explicado, también contribuye a sostener el modelo al afianzar sus bases y otorgarle legitimidad. Esto último se trasluce en el modelo progresista ecuatoriano que de cierta forma instrumentalizó al BID en procura de sus objetivos y que en paralelo impulsó la conformación de una “nueva arquitectura financiera regional” orientada directamente a brindar soporte material a la base ideacional del modelo.

El trabajo está dividido en ocho capítulos, cada uno de los cuales constituye parte de la respuesta a la pregunta central.

En el primer capítulo se expuso una perspectiva institucionalista que ofrece una serie de conceptos, pero que resulta descriptiva, además de no aproximarse a la interacción llevada adelante por los mecanismos financieros regionales. Asimismo, se presentó una perspectiva de economía política internacional crítica que incorpora al análisis los conceptos de ideas, capacidades materiales y poder. Dichos conceptos posibilitaron abordar la configuración de los mecanismos, los modelos y su interacción. Las ideas permiten establecer entendimientos, definir objetivos y dar forma a distintas imágenes. Por ello, integran los modelos políticos y se encuentran en la base de los mecanismos financieros regionales. Es posible advertirlas en los discursos, mismos que se utilizan para posicionar determinados tipos de ideas y dejar al margen otras. Las capacidades materiales aluden a recursos concretos, en este trabajo, se asocian principalmente con flujos de financiamiento, recursos y capacidades internas. Las relaciones de poder no suelen ser particularmente explícitas, pero es posible identificar sus indicios. Por ejemplo, detrás de la proyección de determinados conjuntos de ideas se encuentran entramados de relaciones de poder. Así, tales ideas resultan funcionales para la búsqueda de objetivos

específicos. En los mecanismos financieros regionales, estas se traducen en discursos técnicos, con los cuales, por una parte, se oculta el verdadero alcance de las acciones ejecutadas y por otra, se encubre la dimensión política.

En la perspectiva crítica planteada se inscriben los conceptos de despolitización, hegemonía y encuadre. El primero se enfoca en una pretendida neutralidad política y en una supuesta separación entre política y economía utilizadas para encubrir el sentido político de ciertas acciones, revistiéndolos con discursos técnicos. El segundo releva la consolidación de una posición dominante que llega a ser aceptada por aquellos que subordina y el papel que en esta juegan las instituciones internacionales. Ejemplo de esto es el grado de consentimiento que se ha logrado en torno al modelo neoliberal. Finalmente, el encuadre permite examinar cómo se emplea el lenguaje para alcanzar el consentimiento antes mencionado.

Mediante la tecnocratización y despolitización se logra conferir un sentido de objetividad y autoridad. Es decir que se establece un encuadre donde las ideas formuladas o presentadas por los mecanismos financieros regionales aparecen con carácter técnico, por tanto, no sujetas a una discusión política. De este modo, se cierran potenciales alternativas y se consolida el componente de consentimiento de la hegemonía. Esto implica alcanzar una aceptación social de las ideas dominantes, al tiempo que se desvirtúan las que se le opongan. Esto significa también un cierto ejercicio de poder, puesto que dichas ideas dominantes benefician a quien las propugna. Lo anterior se refleja en la concepción de desarrollo y en la exaltación del modelo neoliberal, así como en la descalificación de otras opciones. Uno de los medios utilizados por el BID y por CAF para posicionar determinados planteamientos es la realización de estudios y su publicación bajo la etiqueta de “generación de conocimiento”.

Dicho capítulo también presenta algunos planteamientos teóricos relacionados con modelos políticos y desarrollo: estructuralismo, neoliberalismo, neoestructuralismo, neoextractivismo y buen vivir. Estos se han vinculado en alguna medida con los proyectos políticos llevados adelante, por lo que se precisa contrastar las formulaciones teóricas con las configuraciones concretas. Así, se aprecia que el modelo desarrollista que tomó forma en Ecuador y Perú recibió influencia de la CEPAL, pero se cuestiona ampliamente su funcionamiento y sus resultados. En tanto que el modelo neoliberal proclama la no intervención del Estado, pero en la práctica este ha intervenido en favor del modelo, por ejemplo, rescates a los bancos en Ecuador a fines de los



noventa y la compraventa de dólares por el BCRP en Perú. Finalmente, el modelo progresista no consiguió llevar a la práctica muchos de sus planteamientos, enfrentando resistencias de variado origen.

Se expusieron algunas consideraciones relativas a los mecanismos financieros regionales y los conceptos que podrían tomarse como punto de partida para analizar la interacción de estos con los modelos políticos, ya que esta no se consideraba directamente desde las perspectivas examinadas.

El segundo capítulo parte de la década de los cincuenta del siglo XX cuando en Perú y Ecuador persistía el modelo primario-exportador que no se proyectaba más allá de la exportación de bienes primarios, por tanto, beneficiaba principalmente a tal sector. El modelo que lo sucedió se asentó sobre esfuerzos de industrialización y construcción de capacidades mediante infraestructura y educación, pero continuó apoyado sobre la exportación de bienes primarios, benefició principalmente a las clases media y alta, mientras el sector agrario y la zona rural permanecieron en el descuido. No hay acuerdo sobre la época exacta en que este fue adoptado en Perú y Ecuador, pero es claro que coincidió con los primeros años del BID y de CAF con los cuales interactuó. En los sesenta se aprecia una mayor cercanía al BID y en los setenta, cierto alejamiento. Esto obedeció por una parte a la mayor presión ejercida por Estados Unidos y por otra a la elevada afluencia de capitales privados. En tanto que CAF constituyó un instrumento de soporte e impulso al modelo desarrollista directamente relacionado con el Acuerdo de Cartagena. Por ello, su financiamiento se enfocaba principalmente en la “programación industrial” que integraba el mismo. También fueron establecidos el FAR y el convenio de pagos de la ALALC con propósitos de gestionar las reservas y de facilitar el comercio interno en la región respectivamente. Estos últimos mecanismos también se insertaron en una búsqueda de mayor soporte para el modelo.

En los ochenta, tuvo lugar una reconfiguración caracterizada por factores externos e internos que fomentaron la reorientación tanto del modelo político como de los mecanismos financieros regionales. El BID reafirmó su papel como nexo entre lo internacional y lo doméstico al integrarse en la administración de la deuda de la región, enmarcarse en lo dispuesto por el FMI para la concesión de nuevo endeudamiento y contribuir a la implementación del modelo neoliberal. El FAR se convirtió en FLAR, ampliando su alcance espacial. CAF también se alineó

con las ideas neoliberales, además de admitir miembros no andinos. Finalmente, el Convenio de la ALADI sustituyó al de la ALALC.

El contexto de la crisis de la deuda fue propicio para la transmisión del modelo neoliberal con la correspondiente dosis de consentimiento por parte de las respectivas autoridades y con la imagen despolitizada por parte de las instituciones que las proyectaban. Así, fue tomando forma un nuevo orden y un modelo hegemónico. Esto revela la conjugación entre poder, ideas y capacidades materiales en la conformación de una estructura histórica. Respecto a estas últimas, el financiamiento que se proporcionó se destinó para sustituir endeudamiento, pero también para sufragar la implementación de algunas reformas básicas del modelo, por ello llamadas estructurales, tales como privatizaciones. Tanto el BID como CAF proporcionaron recursos para fomentar el retiro del Estado y en paralelo lo entregaron a empresas privadas para cubrir esos espacios. En tales casos, es evidente que se favoreció al sector privado, permitiendo inferir donde se localizan las relaciones de poder.

El modelo que tomó forma presentó algunas particularidades que lo distancian del modelo teórico y discursivo. Se trabajó en favor del mercado y del empresariado, manteniendo la protección estatal sobre este sector. De modo que el Estado resguardaba las ganancias del sector privado en detrimento de la mayoría de la población.

Tanto el cambio de modelo, como la variación en el enfoque de los mecanismos financieros regionales se insertó en el contexto de la crisis. Pero, esto no implica que hayan sido consecuencia de esta, sino que obedecieron a decisiones políticas. Según algunos autores, tales periodos críticos implican redefiniciones fundamentales, no obstante, la evidencia histórica expuesta demuestra que no siempre es así. Esto puede apreciarse en las crisis de fines del siglo XX e inicios del siglo XXI, las cuales no forzaron la modificación del modelo político en los países estudiados, o nuevas concepciones dentro de los mecanismos financieros regionales. Por el contrario, el establecimiento de la dolarización en Ecuador significó un reforzamiento del modelo bajo el acompañamiento de las instituciones multilaterales. Mientras que en Perú se adoptaron algunas políticas activas que permitieron una administración más conveniente del modelo sin modificarlo.

El tercer capítulo se enfocó en los modelos vigentes en Ecuador entre 2001 y 2016. Entre 2001 y parte del 2005 permaneció el modelo neoliberal y la subordinación de este a los mecanismos

financieros regionales y globales. A pesar de ello, se remarcaban las dificultades en el proceso de reforma, afirmaciones que se utilizaron para construir un encuadre con objeto de consolidar el modelo. Asimismo, este periodo coincide con la implementación de la dolarización, sistema que indudablemente ha condicionado la política y el manejo económico posterior. El proceso de tal implementación fue acompañado por el BID y por CAF, bajo argumentos de “estabilización económica” y contención de la inflación, argumento que fue cuestionado por varios economistas dentro del país como se expone en la sección correspondiente. Entonces se construyó un encuadre para posicionar la pertinencia de la dolarización y sus supuestas ventajas, especialmente asumidas en relación con cierta estabilización. Se mantenía latente la imagen del manejo técnico de la economía. Esto se reflejó, por ejemplo, en los límites al gasto público y la constitución del FEIREP para garantizar el pago de la deuda externa, acciones respaldadas por el BID. Así, el Estado actuaba en favor de los acreedores y en perjuicio del país, lo cual también es evidencia de la continuidad de un entramado de relaciones de poder, puesto que de las renegociaciones de la deuda efectuadas hasta entonces no se desprendieron beneficios para el país, además del perjuicio directo que sufrió a causa de la renuncia a la prescripción de la deuda a principios de los noventa, como se presenta en el capítulo de antecedentes históricos.

Entre 2005 y 2006 no se modificó el modelo como tal, pero podría afirmarse que inició la transición, ya que se tomaron algunas medidas que contribuyeron a la nueva configuración. Entre 2002 y 2006 se incrementaron los precios del petróleo, lo cual incidió sobre el crecimiento económico del país, pero no sobre la esfera social. De hecho, los textos revisados dan cuenta de que no existía mayor expectativa de que las condiciones mejorasen como resultado de la nueva situación económica. Entonces, es claro que las reformas neoliberales no contribuyeron a evitar la crisis de fines de siglo, ni a algún grado de distribución de la riqueza o mejores condiciones de vida. Este periodo ofrece un contraste con el periodo siguiente, el cual permitió analizar la incidencia de las políticas activas, es decir, la interacción entre la economía y la política, atravesada también por procesos técnicos.

De lo anterior se desprende que existían capacidades materiales, pero no se encontraban disponibles. Buena parte de los ingresos petroleros eran percibidos por la empresa privada, mientras que el Estado destinaba una porción importante de sus ingresos al pago de la deuda externa mediante el FEIREP. La eliminación de este, así como la reforma legal direccionada a

incrementar la participación del Estado en las ganancias por la exportación petrolera (adoptadas en este periodo), posibilitaron que el siguiente gobierno dispusiera de recursos económicos. Por tanto, cabe recalcar que la abundancia de recursos económicos no fue consecuencia automática de los altos precios del petróleo, sino que se precisaron acciones políticas expresas.

El contexto de crisis política y demandas sociales dieron lugar a este periodo de transición, así como a la configuración del siguiente modelo considerado progresista. Esto puede entenderse a partir del planteamiento de Cox con Jacobson (1996, 364, 365), respecto a que “una fuerza contrahegemónica” surge del incremento de las capacidades materiales y “una articulación coherente y persistente de las demandas de los grupos subordinados que desafían la legitimidad del consenso prevaleciente”, pues, como se muestra en el capítulo 3, se dispuso de capacidades materiales y tuvo lugar un desafío abierto a los principales grupos de poder (político, económico y mediático).

La base ideacional del modelo se plasmó en una nueva Constitución de la República y en los planes nacionales del Buen Vivir. Esta se fundó sobre el Sumak Kawsay o Buen Vivir. Este concepto levantó variadas expectativas, pues era preciso llevarlo a términos más concretos. Por otra parte, el modelo ecuatoriano presentaba un discurso abiertamente opuesto al modelo dominante. La dimensión de las ideas, junto con un componente comunicacional proveyeron soporte al modelo, al tiempo que era el medio utilizado para defenderlo frente a los múltiples cuestionamientos. No obstante, no se consolidó una apropiación social del mismo como lo muestra su desmantelamiento prácticamente sin resistencias.

Las capacidades materiales se consiguieron mediante políticas activas para hacer disponibles aquellas provenientes de los recursos naturales y la recaudación fiscal, además de importantes esfuerzos para construir capacidades internas, por ejemplo, infraestructura y acceso a servicios educativos y sanitarios. La gran cantidad de recursos disponibles permitió un distanciamiento de las instituciones de alcance global, pero el país se mantuvo cerca de aquellas de alcance regional.

Las capacidades materiales también tienen relación con el énfasis en la redistribución de los ingresos principalmente a través de mejoras salariales y derechos laborales. A esto último se atribuye la importante reducción de la pobreza. Si bien es cierto, se mantuvieron las llamadas “transferencias monetarias”, mismas que tenían carácter paliativo. Por consiguiente, se

identifican como componente principal del modelo la construcción interna en términos materiales, humanos e incluso de mercado.

Varios elementos de este modelo contrastan con los planteamientos promovidos desde los mecanismos financieros regionales, en particular por el BID. Uno de ellos es precisamente el relativo al trabajo, puesto que esta institución lo asume en términos de mercado y critica una supuesta “rigidez”, en tanto que el artículo 33 de la Constitución ecuatoriana define al trabajo como “un derecho y un deber social”.

La dimensión del poder puede encontrarse en algunos de los cuestionamientos al modelo. Este periodo estuvo caracterizado por una permanente oposición proveniente de distintos sectores. Buena parte de esta resistencia puede explicarse a partir de los desafíos a los entramados de poder constituido, reales, potenciales o infundados, que representó. No se intenta descalificar cualquier cuestionamiento, sino llamar la atención sobre el hecho que el modelo dominante resulta de un particular ejercicio del poder y, por tanto, son los entramados de poder los encargados de proveerle soporte, mientras que cualquier modelo que se aparte de aquel, implica poner en duda sus postulados (ideas), procedimientos y resultados, por tanto, el ejercicio del poder. Ejemplos de lo anterior se encuentran en los cuestionamientos al modelo desarrollista, atribuyéndole el desencadenamiento de la crisis de la deuda, en los múltiples ataques al modelo progresista y en la defensa del modelo neoliberal incluso en épocas de crisis inscritas en el mismo. Así, puede mencionarse las afirmaciones de BID y CAF sobre el aporte de las reformas neoliberales para enfrentar la crisis de 2008, eludiendo su incidencia sobre el desencadenamiento de aquellas a fines del siglo XX, además de evitar cualquier mención a las políticas alternativas adoptadas.

La última sección del capítulo tres aborda la propuesta de “nueva arquitectura financiera regional”. Es posible encontrar planteamientos al respecto en los primeros años del siglo XXI, pero su discusión a nivel político se enmarcó en este modelo. Así, puede interpretarse como una búsqueda de establecer mecanismos financieros regionales con objeto de proveer soporte al modelo político en vigencia. Dicha propuesta contó con la activa participación del Ecuador, por lo cual es posible encontrar una relación directa entre el modelo político ecuatoriano y los mecanismos financieros regionales que se pretendía poner en funcionamiento y que efectivamente se crearon. Entonces, es posible hablar nuevamente de un conjunto de ideas mediante las cuales se pretendía asumir el control de las capacidades materiales de la región para

hacerlas servir a la construcción de otras. Las ideas sobre las cuales se sustentó la propuesta revestían comprensiones económicas, políticas y técnicas. La dimensión del poder no aparece de forma explícita, pero puede inferirse que su ejercicio limitó el avance de esta propuesta. Por ejemplo, existen entramados de relaciones de poder que sustentan los mecanismos financieros vigentes, ya que les son funcionales. Tales entramados evitan el surgimiento de aquellos que pueden representar una amenaza. En este contexto, se construyeron encuadres que desacreditaron los proyectos sin atender a los beneficios generalizados que podrían haberse derivado. El único mecanismo que llegó a operar fue el SUCRE y esto, de manera muy restringida. En consecuencia, no se inscribieron en financiamiento de alguna concepción de desarrollo, aunque de sus documentos de constitución se desprende que lo tenían como horizonte.

La discusión de esta propuesta se insertó en el contexto de la crisis financiera internacional de 2008 pero no se advierte variaciones prácticas. Por el contrario, aparentemente, por parte de algunos actores no existió una percepción clara de la necesidad de alterar la estructura financiera.

El capítulo 4 se concentra en el modelo político peruano implantado en los noventa y aún vigente en 2021. Se aprecia una absoluta coincidencia del país con las ideas dominantes proyectadas por las instituciones multilaterales, por lo cual el BID lo exaltaba como ejemplo de implementación de las reformas, atribuyendo a las mismas los positivos resultados macroeconómicos, evitando mencionar la acción estatal activa durante periodos críticos.

El país igualmente experimentó una crisis económica entre fines del siglo XX y principios del siglo XXI, además de conflictos de tipo político que dieron lugar a un gobierno de transición. A pesar de ello, el modelo político se afianzó y se proclamó la adhesión a la “economía social de mercado”. Se construyó un encuadre que consiguió posicionar la idea de que existía un acuerdo social que brindaba soporte al modelo. Esto ha sido cuestionado por algunos autores para quienes el modelo descansa sobre relaciones de poder económico que ejercen el poder político. Estas no han sido desafiadas en la práctica, puesto que existieron propuestas de cambio que no se materializaron.

No se aprecia planteamientos de ruptura respecto del modelo dominante, conservando una coincidencia en el plano de las ideas. Pero en la práctica, se buscó cierta autonomía respecto de las instituciones multilaterales en términos financieros. No se propusieron importantes discursos de cuestionamiento sobre tales entidades, pero se tomaron acciones para obtener recursos en los

mercados de capitales externos, reducir la presión de la deuda externa, confiriendo relevancia a la deuda interna a través de la concreción de un mercado interno de capitales. Asimismo, se mantuvo el control sobre la política monetaria, procurando incrementar la significación de la moneda nacional frente al consecuente detrimento del peso de monedas extranjeras. De este modo, fue posible una consolidación de capacidades materiales en términos de acceso a financiamiento y acumulación de reservas internacionales, no así en cuanto a capacidades internas de fortalecimiento social tales como infraestructura con distinta finalidad, misma que ha ido dejándose en manos privadas.

Respecto a la relación del Perú con los mecanismos financieros regionales, corresponde destacar que estos han ido perdiendo espacio en el país. El FLAR y el Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos de la ALADI son absolutamente marginales, mientras que BID y CAF disponen de márgenes reducidos.

Algunos autores sostienen que los gobiernos suramericanos implementaron políticas similares independientemente de su orientación ideológica. Sin embargo, los capítulos 3 y 4 muestran significativas diferencias entre los modelos ecuatoriano (2007-2016) y peruano. El modelo ecuatoriano se asentó sobre una construcción interna integrada por políticas de alcance universal con énfasis en el acceso a la educación, a la salud y el incremento de los ingresos laborales. Mientras que en Perú no hubo políticas activas en favor de los trabajadores, la base fue el crecimiento económico fundado en la exportación de materias primas.

Ecuador no se apartó de los mecanismos financieros regionales, sino que procuró que cooperaran con sus objetivos, eludiendo alinearse con las ideas planteadas por estos. Mientras que Perú mostró una coincidencia con las ideas proyectadas desde estas entidades expresada, por ejemplo, en préstamos para reformas de políticas y cooperación técnica. No obstante, procuró consolidar una posición de mercado y mantener la relación con los multilaterales para casos emergentes. La amplitud del margen de acción financiera obedeció a la mayor disponibilidad de capacidades materiales. Pero, no puede desconocerse la vinculación de esta con la esfera política, puesto que fue necesaria la voluntad política para poner tales capacidades materiales en función de los objetivos de autonomía.

Por otro lado, los dos modelos implicaron un papel activo del Estado, si bien es cierto con sentidos contrapuestos. En Ecuador el Estado llevó adelante la construcción de capacidades

materiales sobre una base ideacional, mientras que en Perú el Estado impulsó al sector privado y el establecimiento de un mercado de capitales doméstico, al tiempo que implementó algunas políticas de tipo monetario.

El capítulo 5 se dedica a examinar la interacción del BID con el modelo neoliberal en los dos países entre 2001 y 2006. Sin embargo, se infiere que más que una interacción se trató de una proyección del modelo desde el BID a sus prestatarios. El discurso del Banco defendía abiertamente este modelo y continuaba proporcionando recursos y asistencia técnica para su implementación, revelando el vínculo entre las esferas política y económica. Se evidencia un absoluto alineamiento con conceptos relacionados con la liberalización económica. Por consiguiente, una conjugación de ideas y capacidades materiales al servicio de consolidar la hegemonía del modelo. El papel del BID puede comprenderse a partir de lo expuesto por Cox (1993) respecto a que las instituciones constituyen instrumentos para apuntalar el orden establecido, lo cual es claro tanto en la década de los sesenta como a fines del siglo XX y principios del siglo XXI. Tal papel se asienta sobre una base ideacional concordante con las relaciones de poder que sustentan el indicado orden. Estas ideas se proyectan hacia los países mediante cooperación técnica y la llamada producción de conocimiento. Asimismo, esta proyección se inscribe en el vínculo entre las esferas doméstica e internacional.

En este periodo también traslucía la inquietud frente a una posible búsqueda de alternativas. Por ello, el Banco procuraba hacer aparecer a las reformas como fundamento de la situación favorable que se atravesaba. Por ejemplo, suele relevarse las mejores condiciones del endeudamiento en Perú, al tiempo que se obvia los medios empleados en procura de tal fin. De este modo, no se afecta la imagen del modelo neoliberal y, por el contrario, se atribuyen a este los resultados positivos derivados de las políticas ejecutadas. Tanto la defensa del modelo neoliberal como la descalificación de posibles alternativas se encubren bajo imágenes técnicas, despolitizadas, las cuales pueden aceptarse en razón de la preponderancia alcanzada por el Banco, configurando el componente de consentimiento de la hegemonía.

El Perú se encontraban completamente alineado con las ideas neoliberales, por lo cual ejecutaba las condicionalidades y recibía financiamiento y asistencia multilateral para las reformas con una permanente coordinación entre las instituciones multilaterales. El Banco exaltaba esta situación, calificando al Perú como ejemplar, en particular destacaba lo relativo a la flexibilización laboral.



A pesar de referir resultados positivos del modelo, el Banco señalaba que se había obtenido menos de lo esperado. El papel del Estado se valoraba en términos de su contribución al funcionamiento del mercado y se promovía el impulso al sector privado desde el Estado. En contraste, el área social recibió porcentajes de financiamiento relativamente menores. Evidencia de la cercanía del Perú y el BID en este periodo se encuentra en la aprobación de préstamos en periodos inferiores al promedio, así como en desembolsos superiores al promedio del Banco. Cabe anotar que varias veces el país cumplió las condicionalidades del respectivo préstamo antes de su aprobación, reflejando la absoluta coincidencia.

Mientras que el Banco cuestionaba la implementación de las reformas en Ecuador y continuaba fomentándolas, especialmente las privatizaciones. Además, proveía soporte para el proceso de dolarización. El área social se abordaba desde el concepto de “alivio de la pobreza”, es decir, un enfoque paliativo, así como de compensación por el impacto de las reformas. Si bien es cierto, reconocía la importancia de las remesas de los migrantes, no aludía al impacto de la migración ni a la poca incidencia del crecimiento económico sobre la esfera social en este periodo. De este modo, se posicionan unas ideas mientras otras se omiten.

El capítulo 6 aborda la interacción del BID con los modelos ecuatoriano y peruano en el periodo 2007-2016. En esta época la defensa del modelo neoliberal es menos explícita en el discurso, pero se mantienen menciones a la competitividad, la preminencia del sector privado y el llamado “clima de negocios. El nuevo modelo en Ecuador y la menor necesidad de financiamiento multilateral por parte del Perú significaron un desafío para el BID. En este periodo uno de los principales cambios fue la carencia de un acuerdo con el FMI para enmarcar la relación del Banco con el Ecuador. En su lugar, el Banco se sujetó a los requerimientos del país constantes en el PNBV. En primer término, se advierte poca predisposición del BID a trabajar con el país en el contexto de una percepción de incertidumbre respecto al modelo que se formulaba. Igualmente, puede mencionarse los cuestionamientos del Banco al incremento de remuneraciones y gasto estatal. Posteriormente, se advierte por parte del Estado ecuatoriano un esfuerzo para instrumentalizar al BID en favor del sostenimiento de su modelo político. Esto se reflejó en el financiamiento para proyectos de inversión, mismo que también podría abordarse desde el concepto de financiamiento del desarrollo. En este caso, la definición de desarrollo se circunscribiría a los planes gubernamentales. Por parte del Banco se aprecia un cambio de tono,

un reconocimiento de múltiples logros estatales, relevando su contribución o la falta de ella a los mismos. El mejor ejemplo del trabajo conjunto puede encontrarse en el proceso de “transformación de la matriz energética”. Al mismo tiempo, es evidente la distancia que se mantenía en el plano de las ideas reflejada en las dificultades para concretar préstamos para reformas de política. Durante los primeros años del modelo, esto puede atribuirse a la carencia de un pronunciamiento del FMI, que constituía el referente para el Banco. Sin embargo, suele preferirse presentar una imagen de hostilidad por parte del gobierno para justificar la falta de acuerdos en esta área. Posteriormente, este tipo de financiamiento se fundamenta en evaluaciones macroeconómicas que se mantienen en reserva.

Es innegable que el BID constituyó un apoyo importante para el país en el periodo 2007-2016. Además de lo ya mencionado, no puede desconocerse su respaldo en ocasión del desastre causado por el terremoto de 2016. Este no se inscribe en el concepto de financiamiento del desarrollo, sino de soporte en periodos críticos.

En este periodo también se desencadenó la crisis financiera internacional, en cuyo marco la región sufrió afectaciones, pero se recuperó rápidamente, de modo que tampoco se alcanzaron redefiniciones significativas. Tanto el BID como CAF reconocían este buen desempeño, pero afirmaban que este obedeció a las reformas emprendidas durante los noventa, omitiendo cualquier mención a las crisis que estas facilitaron y a las políticas no ortodoxas adoptadas en algunos países. Así, queda de manifiesto la utilización de determinadas ideas para diseñar un encuadre mediante el cual se consolida el componente de consentimiento de la hegemonía, es decir, alcanzar la aceptación social de que el modelo funciona.

Se advierte una concepción lineal del desarrollo por parte del BID, así como el manejo de un discurso altamente técnico, en el cual se inserta el desarrollo a través de instrumentos para medir el avance en dicho campo. Por otra parte, se incorporaron materias sociales y ambientales con objeto de recuperar legitimidad. Entre sus objetivos figura la “reducción de la pobreza”, que aparece en primer plano en el discurso, pero no en los montos de financiamiento. Además, se enfatiza permanentemente la llamada focalización de los “programas sociales” y un rechazo a las políticas universales.

Respecto al Perú, destaca la paulatina pérdida de espacio. En respuesta, el BID se concentró en la provisión de asistencia técnica, además de préstamos para reformas de política. Así, es evidente

que no hubo distanciamiento en el plano de las ideas. Pero, persiste la interrogante respecto a este financiamiento debido a que el país no precisaba liquidez y el propio Banco explica que su volumen obedece a necesidades de financiamiento y no al monto necesario para ejecutar la reforma. En todo caso, es claro que el país no buscaba créditos para inversión pública.

Las mencionadas redefiniciones del BID en los dos países dan cuenta de su interés por conservar espacios y mantener su relevancia. Esto se logró proveyendo soporte al modelo político. En Ecuador este se expresó en construcción de capacidades materiales y en Perú en consolidación de ideas en marcos institucionales. El respaldo a los objetivos del modelo peruano también se desprende de la aprobación de líneas de crédito contingentes, cuya contratación formaba parte de los parámetros de endeudamiento establecidos en el país.

El capítulo 7 revisa la interacción de CAF con el modelo neoliberal. Como en el caso anterior, se advierte un alineamiento en el plano de las ideas y un aporte material para sostener el modelo. La Corporación defendía abiertamente el modelo y proporcionaba financiamiento para concretar el retiro del Estado. Proveyó cooperación técnica mediante diversos programas, lo cual puede entenderse como transferencia de ideas. Adicionalmente, estos le permitieron canalizar recursos externos, ejerciendo un vínculo entre las esferas doméstica e internacional desde su nivel regional. Es evidente el acento puesto en la infraestructura y en la competitividad, si bien es cierto, aborda una multiplicidad de ámbitos.

Respecto al Ecuador, destaca que se convirtió en una importante fuente de financiamiento. Entre las principales áreas atendidas figura infraestructura y “estabilidad económica”. En esta última corresponde mencionar el financiamiento otorgado para gestión del endeudamiento, lo cual no se explica en profundidad, persistiendo la interrogante sobre la razón de endeudarse para trabajar sobre manejo de deuda, así como sobre la importancia que se confería a la concepción de desarrollo. Asimismo, contribuyó a la implementación de la dolarización, a la cual atribuía la estabilización de la economía, si bien es cierto, reconocía el papel de las remesas y de los precios del petróleo. Su defensa de las reformas neoliberales se advierte, por ejemplo, en la afirmación en 2003 de que el poco avance de estas limitó el crecimiento económico. Al igual que el BID, CAF omitía mencionar la reducida incidencia del crecimiento económico sobre la esfera social.

Respecto al Perú, puede mencionarse el énfasis en la promoción del sector privado y la formación de APP. Resalta la provisión de financiamiento para inversión pública y para el área social,

además de lo relativo a infraestructura. Al igual que el BID emitió bonos en soles, respaldando la consolidación del mercado doméstico.

El capítulo 8 se refiere a la interacción de CAF con los dos modelos mencionados entre 2007 y 2016. El “desarrollo sostenible” y la integración regional se presentan como sus objetivos, además, planteó una “agenda de desarrollo integral”, pero de los documentos se desprende una concepción de crecimiento calificado. Esto es, un fundamento sobre crecimiento económico que se acompaña con consideraciones sociales y ambientales. Su prioridad es la infraestructura y ha desarrollado múltiples programas en temáticas diversas, los cuales son funcionales para la transferencia de ideas. La Corporación amplió su alcance espacial, por lo que los países andinos fueron perdiendo importancia relativa. Esta institución ha construido una imagen de “neutralidad política”, proyectando una imagen técnica, por tanto, una pretendida separación entre lo técnico y lo político. Los discursos de la Corporación reflejan esta construcción técnica, por ejemplo, incorporan alusiones que encubren la orientación política tales como referencias a la acumulación de variadas formas de capital. Asimismo, se presentan los porcentajes de financiamiento bajo distintas denominaciones o estas se refieren a ámbitos diversos, lo que dificulta conocer el destino de los recursos. A lo anterior se suma la poca disponibilidad de información específica sobre las programaciones país.

El discurso de CAF se alineó con el modelo dominante. Desde esta se han proyectado conjuntos de ideas relativos a tal alineamiento, así como se han promovido reformas favorables al sector privado. Sin embargo, el discurso no revela una intención de desacreditar un modelo político particular. Esto va más allá del discurso, puesto que no se encontraron indicios de que el otorgamiento de préstamos hubiera estado sujeto a motivaciones políticas. Aún más, la Corporación se esforzó por contribuir a la concreción de los objetivos de sus accionistas, lo cual forma parte de su imagen de “neutralidad política” y también de su imagen de institución cercana a sus miembros. De este modo, la CAF ha conjugado ideas y capacidades materiales para establecerse como un mecanismo financiero regional relevante.

En el caso del Ecuador, se respaldaron objetivos gubernamentales como el “cambio de la matriz energética” y la “transformación de la matriz productiva”. Mientras que en el Perú destaca principalmente el énfasis en la provisión de financiamiento al llamado “sector no soberano”, cuyo impulso formaba parte de los objetivos estatales. El relacionamiento con el “sector soberano”

también da cuenta del rol de soporte ejercido por la Corporación a través del otorgamiento de “líneas de crédito contingentes” y el financiamiento para gestión de la deuda, el cual consistía en proveer recursos para las llamadas operaciones de “administración de deuda” tales como sustitución de fuentes de financiamiento presupuestado.

La interacción entre mecanismos financieros regionales y modelos políticos suramericanos entre 2001 y 2016 muestra los vínculos permanentes entre las esferas política y económica e internacional y doméstica en un marco de movimiento constante de ideas y capacidades materiales. Todo esto sobre entramados de relaciones de poder que proveen soporte a determinadas ideas, así como a los modelos y a las instituciones que las proyectan, en tanto que resisten aquellas que desafían tales ideas, modelos e instituciones dominantes.

En conclusión, tomar como punto de partida los conceptos de ideas, capacidades materiales y poder permitió analizar las bases ideacionales con que se dota de contenido tanto a los proyectos políticos como a las instituciones, las capacidades materiales que confieren un soporte concreto a tales ideas y las relaciones de poder que vinculan las dos dimensiones anteriores y facilitan su funcionamiento. Los modelos políticos precisan financiamiento y un medio para obtenerlo está dado por entidades regionales, pero estas no se limitan a proporcionar recursos, sino que proyectan ideas y ofrecen soporte. Todo lo anterior obedece a determinada decisión política. Esta puede ser en favor de un modelo particular o de resguardar sus propios fundamentos.

## **Lista de Siglas y Acrónimos**

AECID. Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo

ALALC. Asociación Latinoamericana de Libre Comercio

ALADI. Asociación Latinoamericana de Integración

ALIDE. Asociación Latinoamericana de Instituciones de Desarrollo

APP. Asociación público-privada

BCE. Banco Central del Ecuador

BCIE. Banco Centroamericano de Integración Económica

BCRP. Banco Central de Reserva del Perú

BDH. Bono de desarrollo humano

BID. Banco Interamericano de Desarrollo

BM. Banco Mundial

CAF. Corporación Andina de Fomento

CARICOM. Comunidad del Caribe

CDB. Banco de Desarrollo del Caribe

CEPAL. Comisión Económica para América Latina

CEPLAN. Centro de Planeamiento Estratégico Nacional

CFN. Corporación Financiera Nacional

COFIDE. Corporación Financiera de Desarrollo

CONAM. Consejo Nacional de Modernización

CSEF. Consejo Suramericano de Economía y Finanzas

EGGAP. Estrategia de Gestión Global de Activos y Pasivos

ENCMP. Estrategia Nacional para el Cambio de la Matriz Productiva

ENIEP. Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza

ESPOL. Escuela Superior Politécnica del Litoral

FAR. Fondo Andino de Reservas

FAT. Fondo de Asistencia Técnica

FCT. Fondo de Cooperación Técnica

FEE. Fondo Especial para Ecuador

FEIREP. Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público”

FFI. Facilidad de Financiamiento Intermedio

FISE. Fondo de Inversión Social de Emergencia

FLAR. Fondo Latinoamericano de Reservas

FMI. Fondo Monetario Internacional

FOCEM. Fondo Centroamericano de Estabilización Monetaria

FOMIN. Fondo Multilateral de Inversiones

FONCODES. Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social

FONDESHU. Fondo de Desarrollo Humano

GTIF. Grupo de Integración Financiera de UNASUR

INEC. Instituto Nacional de Estadística y Censos

IIRSA. Iniciativa para la Infraestructura Regional Sudamericana

JUNAPLA. Junta Nacional de Planificación

LOREYTF. Ley Orgánica de Responsabilidad y Transparencia Fiscal

MCCA. Mercado Común Centroamericano

MEF. Ministerio de Economía y Finanzas del Perú

MVCS. Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento

OCP. Oleoducto de crudos pesados

ODI. Overseas Development Institute

OEA. Organización de Estados Americanos

OVE. Oficina de Evaluación y Supervisión del BID

PNUD. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

PAC. Programa Andino de Competitividad/Programa de Apoyo a la Competitividad

PIB. Producto interno bruto

PLAC. Programa Latinoamericano del Carbono

PNBV. Plan Nacional del Buen Vivir

PROMADEC. Programa de Saneamiento Ambiental para el Desarrollo Comunitario

PROINFRA. Fondo para Promoción de Infraestructura Sostenible

SENPLADES. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo

SIISE. Sistema Integrado de Indicadores Sociales

SINAGERD. Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres

SIS. Sistema Integrado de Salud

SISFOH. Sistema de Focalización de Hogares

SUCRE. Sistema Único de Compensación Regional

UNASUR. Unión de Naciones Suramericanas

USAID. Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

n.d. Información no disponible



## Referencias

- Achig, Lucas. 2013. "Introducción" a la segunda edición de El desarrollo económico del Ecuador de autoría de la CEPAL de 1954. Realizada por el Ministerio Coordinador de Política Económica, Quito Ecuador. Serie Historia de la Política Económica del Ecuador.
- Acosta, Alberto y John Cajas Guijarro. 2016. "Patologías de la abundancia. Una lectura desde el extractivismo". En Nada dura para siempre Neo-extractivismo tras el boom de las materias primas, editado por Hans-Jürgen Burchardt, Rafael Domínguez, Carlos Larrea y Stefan Peters, 391-425. Quito: UASB.
- Acosta, Alberto. 2011. "Sólo imaginando otros mundos, se cambiará éste. Reflexiones sobre el Buen Vivir". En Vivir bien: ¿Paradigma no capitalista?, coordinado por Ivonne Farah y Luciano Vasapollo, 189-208. La Paz: CIDES-UMSA.
- Acosta, Alberto y Fander Falconí. 2005. "Otra política económica, deseable y posible". En Asedios a lo imposible Propuestas económicas en construcción, editado por Alberto Acosta y Fander Falconí, 17-38. Quito: FLACSO Ecuador/ILDIS-FES
- Acosta, Alberto. 2001. Breve historia económica del Ecuador, segunda edición. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Adriansén, Carlos Alberto. 2014. "Una obra para varios elencos. Apuntes sobre la estabilidad del neoliberalismo en el Perú". Nueva sociedad 254, 100-111.
- Agosin, Manuel. 2012. "Un Fondo Monetario Latinoamericano: dimensiones requeridas y modalidades". En *Papers & Proceedings, VII Conferencia Internacional de Estudios Económicos*, 148-179. Bogotá: FLAR.
- ALADI. Asociación Latinoamericana de Integración. 2018. Cooperación financiera y monetaria en la ALADI: Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos. Montevideo: ALADI.
- ALADI. Asociación Latinoamericana de Integración. 2013. Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos Aspectos básicos. Montevideo: ALADI.
- Alarco, Germán, entrevista por la autora. Lima, 5 de marzo de 2020.
- Alarco, Germán. César Castillo y Fabio Leiva. 2019. "Desigualdad factorial, personal y de la riqueza en Perú, 1950-2016". Revista Problemas del Desarrollo 197 (50): 31-58. Doi: 10.22201/iiec.20078951e.2019.197.67473
- Alves, Elia y André Biancareli. 2015. "Cooperação financeira e distintos projetos regionais: O caso do Banco do Sul". *Nova Economia* 25 (3): 717-736.
- Arauz, Andrés. Entrevista por la autora. Medios virtuales, 29 de septiembre de 2019.
- Ardévol-Abreu, Alberto. 2015. "Framing o teoría del encuadre en comunicación. Orígenes, desarrollo y panorama actual en España". Revista Latina de Comunicación Social 70: 423-450. Doi: 10.4185/RLCS-2015-1053.
- Armijo, Leslie. 2013. "Equality and Regional Finance in the Americas". *Latin American Politics and Society* 55 (4): 95-118.

- Asinelli, Christian. 2018. “La banca multilateral en América Latina: ¿Patrón o socio del desarrollo regional?”. Tesis doctoral, Universidad Nacional de San Martín.
- Atuesta, Bernardo, Facundo Cuevas y Diana Zambonino. 2016. “¿Qué impulsó la reducción de la pobreza y la desigualdad en Ecuador en la década pasada? Una historia del mercado laboral urbano”. En Reporte de pobreza por consumo 2006-2014. Quito: INEC.
- Ayers, Alison. 2008. “Introduction”. En Gramsci, Political Economy, and International Relations: modern princes and naked emperors, editado por Alison Ayers, 1-24. Palgrave Macmillan.
- Babb, Sarah y Alexander Kentikelenis. 2018. “International Financial Institutions as Agents of Neoliberalism”. En The Sage handbook of neoliberalism, editado por Damien Cahill, Melinda Cooper, Martijn Konings y David Primrose, 16-27. Londres: Sage.
- Bacaria, Jordi. 2010. “Fines integracionistas y posibilidades financieras del Banco del Sur”. En *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*, editado por Manuel Cienfuegos y José Antonio Sanahuja, 245-272. Barcelona: CIDOB.
- Báez, René. “Petróleo, capitalismo y dependencia”. En La Investigación Económica en el Ecuador. Quito: ILDIS.
- Barnett, Michael y Martha Finnemore. 2005. “The power of liberal international organizations”. En Power in Global Governance, editado por Michael Barnett y Raymond Duvall, 161-184. Cambridge University Press.
- Barnett, Michael y Raymond Duvall. 2005. “Power in global governance”. En Power in Global Governance, editado por Michael Barnett y Raymond Duvall, 1-32. Cambridge University Press.
- Barrera, Augusto. 2020. “Desafíos para un nuevo ciclo progresista en Ecuador”. En Ecuador. Debates, balances y desafíos post-progresistas, coordinado por Stalin Herrera, Camilo Molina y Víctor Torres, 137-160. Buenos Aires: CLACSO.
- Barrera, Soledad. Entrevista por la autora. Medios virtuales 21 de marzo de 2020.
- BCE. Banco Central del Ecuador. 2016. Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos de ALADI y la integración regional. Documento Técnico de Integración Monetaria y Financiera Regional, Documento Técnico No. 07, Subgerencia de Programación y Regulación, Dirección Nacional de Integración Monetaria y Financiera Regional.
- BCE. Banco Central del Ecuador 2013a. Regulación N° 044-2013.
- BCE. Banco Central del Ecuador. 2013b. Regulación n° 045-2013.
- BCE. Banco Central del Ecuador. 2010. Regulación N° 011-2010.
- BCRP. Banco Central de Reserva del Perú. 2008. Reporte económico 2007. Lima: Banco de Reserva del Perú.
- Bértola, Luis y José Antonio Ocampo. 2013. El desarrollo Económico de América Latina desde la independencia. México: Fondo de Cultura Económica.

- BID. Banco Interamericano de Desarrollo. 2018. Evaluación del Programa de País Ecuador 2012-2016.
- BID. Banco Interamericano de Desarrollo. 2017a. Informe reseña del año 2016, aprobado en 2017.
- BID. Banco Interamericano de Desarrollo. 2017b. Informe Panorama de la Efectividad en el Desarrollo (DEO) sobre el trabajo de 2016.
- BID. Banco Interamericano de Desarrollo. 2016a. Informe reseña del año 2015, aprobado en 2016.
- BID. Banco Interamericano de Desarrollo. 2016b. Evaluación del Programa de País Perú 2012-2016.
- BID. Banco Interamericano de Desarrollo. 2016c. Nota técnica: Diseño y uso de los préstamos en apoyo de reformas de política en el BID. Washington: OVE.
- BID. Banco Interamericano de Desarrollo. 2016d. Informe Panorama de la Efectividad en el Desarrollo (DEO) sobre el trabajo de 2015.
- BID. Banco Interamericano de Desarrollo. 2015a. Informe reseña del año 2014, aprobado en 2015.
- BID. Banco Interamericano de Desarrollo. 2015b. Informe Panorama de la Efectividad en el Desarrollo (DEO) sobre el trabajo del BID en 2014, presentado en 2015.
- BID. Banco Interamericano de Desarrollo. 2014a. Informe reseña del año 2013, aprobado en 2014.
- BID. Banco Interamericano de Desarrollo. 2014b. Informe Panorama de la Efectividad en el Desarrollo (DEO) sobre el trabajo del BID en 2013, presentado en 2014.
- BID. Banco Interamericano de Desarrollo. 2013a. Informe reseña del año 2012, aprobado en 2013.
- BID. Banco Interamericano de Desarrollo. 2013b. Evaluación del Programa de País con el Perú 2007-2011.
- BID. Banco Interamericano de Desarrollo. 2013c. Informe Panorama de la Efectividad en el Desarrollo (DEO) sobre el trabajo del BID en el 2012 presentado en 2013. Washington: BID.
- BID. Banco Interamericano de Desarrollo. 2013d. Informe detallado Evaluación intermedia de los Compromisos del IDB-9 Integración Internacional Competitiva Regional y Mundial. OVE: Washington.
- BID. Banco Interamericano de Desarrollo. 2012a. Informe reseña del año 2011, aprobado en 2012.
- BID. Banco Interamericano de Desarrollo. 2012b. Evaluación del Programa de País Ecuador 2007-2011.

- BID. Banco Interamericano de Desarrollo. 2012c. Informe Panorama de Efectividad en el Desarrollo (DEO) sobre el trabajo del BID en 2011a. Presentado en 2012. Washington.
- BID. Banco Interamericano de Desarrollo. 2011. Informe reseña del año 2010, aprobado en 2011.
- BID. Banco Interamericano de Desarrollo. 2010a. Informe reseña del año 2009, aprobado en 2010.
- BID. Banco Interamericano de Desarrollo. 2010b. Informe sobre el Noveno Aumento General de recursos del Banco Interamericano de Desarrollo.
- BID. Banco Interamericano de Desarrollo. 2009. Informe anual de 2008, aprobado en 2009.
- BID. Banco Interamericano de Desarrollo. 2008a. Evaluación de la estrategia país Ecuador 2000-2006 presentada en 2008.
- BID. Banco Interamericano de Desarrollo. 2008b. Informe anual de 2007, aprobado en 2008.
- BID. Banco Interamericano de Desarrollo. 2007a. Informe anual de 2006 aprobado en 2007.
- BID. Banco Interamericano de Desarrollo. 2007b. Evaluación de la estrategia país Perú 2000-2006 presentada en 2007.
- BID. Banco Interamericano de Desarrollo. 2006. Informe anual de 2005 aprobado en 2006.
- BID. Banco Interamericano de Desarrollo. 2005. Informe anual de 2004 aprobado en 2005.
- BID. Banco Interamericano de Desarrollo. 2004a. Informe anual del año 2003 aprobado en 2004.
- BID. Banco Interamericano de Desarrollo. 2004b. Evaluación del programa de país Ecuador 1990-2002.
- BID. Banco Interamericano de Desarrollo. 2002a. Informe anual del año 2001 aprobado en 2002.
- BID. Banco Interamericano de Desarrollo. 2002b. Evaluación del Programa de País: Perú 1990 - 2000.
- BID. Banco Interamericano de Desarrollo. 2002c. Resolución AG-1/02, Acuerdo sobre medidas de refuerzo de la capacidad de respuesta del Banco Interamericano de Desarrollo.
- BID. Banco Interamericano de Desarrollo. 2001. Informe del año 2000 presentado en 2001.
- BID. Banco Interamericano de Desarrollo. 1997. América Latina: Tras una década de reformas. Informe de Progreso Económico y Social. Washington, D.C: BID.
- BID. Banco Interamericano de Desarrollo. 1972. Informe del año 1971 presentado en 1972.
- BID. Banco Interamericano de Desarrollo. 1962. Informe del año 1961 presentado en 1962.
- BID. Banco Interamericano de Desarrollo. 1961. Informe del año 1960 presentado en 1961.
- Bieler, Andreas, Ian Bruff y Adam Morton. 2015. "Gramsci and 'the International': Past, Present and Future". En Antonio Gramsci, editado por Mark McNally, 137-155. Palgrave Macmillan.

- Boas, Morten y Desmond McNeill. 2004a. "Introduction: power and ideas in multilateral institutions: towards an interpretative framework". En *Global Institutions and Development: Framing the world?*, editado por Morten Bøås y Desmond McNeill, 1-12. Londres: Routledge.
- Boas, Morten y Desmond McNeill. 2004b. "Ideas and institutions: who is framing what?". En *Global Institutions and Development: Framing the world?*, editado por Morten Bøås y Desmond McNeill, 206-224. Londres: Routledge.
- Boas, Morten y Desmond McNeill. 2003. *Multilateral institutions: a critical introduction*. Londres: Pluto Press.
- Bocco, Arnaldo. 1989. "El estilo de desarrollo y el proceso de acumulación de capital". En *La Investigación Económica en el Ecuador*. Quito: ILDIS.
- Bocco, Arnaldo. 1985. "Políticas estatales y ciclo económico". En *La Economía política del Ecuador: campo, región, nación*, editado por Louis Lefebvre. Quito: Corporación Editora Nacional/CERLAC- FLACSO.
- Borja, Diego. Entrevista por la autora. Quito 7 de noviembre de 2019.
- Bourdieu, Pierre. 2001. "Contra la política de despolitización". *Ecología política* 21: 99- 102.
- Braña, Francisco Javier. 2016. "El pensamiento desarrollista y neodesarrollista en América Latina y el Buen Vivir: continuidades y cambios". En *Buen Vivir y Cambio de la Matriz Productiva Reflexiones desde el Ecuador*, editado por Rafael Domínguez, Mauricio León y Francisco Javier Braña, 5-14. Quito: FES-ILDIS.
- Burchardt, Hans-Jürgen, Rafael Domínguez, Carlos Larrea y Stefan Peters. 2016. "Introducción". En *Nada dura para siempre Neo-extractivismo tras el boom de las materias primas*, editado por Hans-Jürgen Burchardt, Rafael Domínguez, Carlos Larrea y Stefan Peters, 7-20. Quito: UASB.
- Burnham, Peter. 2006. "The Politics of Economic Management in the 1990s". En *Global Restructuring, State, Capital and Labour: Contesting Neo-Gramscian Perspectives*, editado por Andreas Bieler, Werner Bonefeld, Peter Burnham y Adam David Morton, 91-110. Londres: Palgrave.
- CAF. Corporación Andina de Fomento. 2017a. *CAF: 25 años de gestión*. Bogotá: CAF.
- CAF. Corporación Andina de Fomento. 2017b. *Acción CAF en Perú*.
- CAF. Corporación Andina de Fomento. 2017c. *Acción CAF en Ecuador*.
- CAF. Corporación Andina de Fomento. 2017d. *Informe del año 2016 presentado en 2017*.
- CAF. Corporación Andina de Fomento. 2016a. *CAF Ecuador 45 Años*. URI <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/949>
- CAF. Corporación Andina de Fomento. 2016b. *Informe anual de 2015*.
- CAF. Corporación Andina de Fomento. 2015. *Informe anual de 2014*.
- CAF. Corporación Andina de Fomento. 2014. *Informe anual de 2013*.

CAF. Corporación Andina de Fomento. 2013a. Informe anual de 2012.

CAF. Corporación Andina de Fomento. 2013b. Acción CAF Perú.

CAF. Corporación Andina de Fomento. 2012. Informe anual de 2011.

CAF. Corporación Andina de Fomento. 2011. Informe anual de 2010.

CAF. Corporación Andina de Fomento. 2010. Informe anual de 2009.

CAF. Corporación Andina de Fomento. 2009. Informe anual de 2008.

CAF. Corporación Andina de Fomento. 2008. Informe anual de 2007.

CAF. Corporación Andina de Fomento. 2007. Informe anual de 2006 presentado en 2007.

CAF. Corporación Andina de Fomento. 2006. Informe anual de 2005 presentado en 2006.

CAF. Corporación Andina de Fomento. 2005. Informe anual de 2004 presentado en 2005.

CAF. Corporación Andina de Fomento. 2004. Informe anual de 2003 presentado en 2004.

CAF. Corporación Andina de Fomento. 2003. Informe anual de 2002 presentado en 2003.

CAF. Corporación Andina de Fomento. 2002. Informe anual de 2001 presentado en 2002.

CAF. Corporación Andina de Fomento. 2001. Informe anual de 2000 presentado en 2001.

CAF. Corporación Andina de Fomento. 2000. Informe del año 1999 aprobado en 2000.

CAF. Corporación Andina de Fomento. 1999. Informe del año 1998 aprobado en 1999.

CAF. Corporación Andina de Fomento. 1995. Informe anual de 1994.

CAF. Corporación Andina de Fomento. 1994. Informe anual de 1993.

CAF. Corporación Andina de Fomento. 1993a. Proyectos viales de integración andina. Bogotá:  
CAF. URI: <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/876>

CAF. Corporación Andina de Fomento. 1993b. Proyectos energéticos de integración andina.  
Bogotá: CAF. URI: <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/875>

CAF. Corporación Andina de Fomento. 1992. Informe anual de 1991.

CAF. Corporación Andina de Fomento. 1991. Informe anual de 1990.

CAF. Corporación Andina de Fomento. 1989. Informe anual de 1988.

CAF. Corporación Andina de Fomento. 1981. Informe del año 1980 aprobado en 1981.

CAF. Corporación Andina de Fomento. 1980. Informe del año 1979 aprobado en 1980.

CAF. Corporación Andina de Fomento. 1978. Informe del año 1977 aprobado en 1978.

CAF. Corporación Andina de Fomento. 1976. Informe del año 1975 aprobado en 1976.

CAF. Corporación Andina de Fomento. 1973. Informe del año 1972 aprobado en 1973.

- Cahill, Damien, Melinda Cooper, Martijn Konings y David Primrose. 2018. "Introduction: Approaches to Neoliberalism". En *The Sage handbook of neoliberalism*, editado por Damien Cahill, Melinda Cooper, Martijn Konings y David Primrose, XXVXXXII. Londres: Sage.
- Cahill, Damien. 2014. *The End of Laissez-Faire? On the Durability of Embedded Neoliberalism*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Campodónico, Humberto. 1997. "Los nuevos mandatos del BID y del Banco Mundial: el caso del Perú". En *El BID, el Banco Mundial y la sociedad civil: nuevas modalidades de financiamiento internacional*, compilado por Diana Tussie. Buenos Aires: Oficina de Publicaciones del CBC Universidad de Buenos Aires.
- Carrasco, Carlos Marx. 2005. "Políticas nuevas para problemas viejos". En *Asedios a lo imposible Propuestas económicas en construcción*, editado por Alberto Acosta y Fander Falconí, 145-165. Quito: FLACSO Ecuador/ILDIS-FES
- Carrasquilla, Ana. 2014a. "Presentación". En *Construyendo un Fondo Latinoamericano de Reservas Los 35 años del FLAR*, editado por Guillermo Perry. Bogotá: FLAR.
- Carrasquilla, Ana. 2014b. "Los últimos diez años y el futuro del FLAR". En *Construyendo un Fondo Latinoamericano de Reservas Los 35 años del FLAR*, editado por Guillermo Perry. Bogotá: FLAR.
- Carrillo, Juan José, Fabiola Escárzaga y María Griselda Günther. 2016. "Introducción". En *Los gobiernos progresistas latinoamericanos. Contradicciones, avances y retrocesos*, coordinado por Juan José Carrillo, Fabiola Escárzaga y María Griselda Günther, 9-14. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Castiglioni, Lucas. 2013. *La nueva arquitectura financiera regional*. Buenos Aires: CLACSO.
- Castillo, Paul y Daniel Barco. 2009. "Crisis Financieras y Manejo de Reservas en el Perú". *Revista Estudios Económicos*, Banco Central de Reserva del Perú 17, 85- 112. [www.bcrp.gob.pe/publicaciones/revista-estudios-economicos/estudios-economicos-no-17.html](http://www.bcrp.gob.pe/publicaciones/revista-estudios-economicos/estudios-economicos-no-17.html)
- Castillo, Roberto y José Andrade. 2016. "Pobreza en Ecuador Perfiles y factores asociados 2006-2014". En *Reporte de pobreza por consumo 2006-2014*. Quito: INEC.
- CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 2013. *El desarrollo económico del Ecuador*, segunda edición del Ministerio Coordinador de Política Económica del Ecuador del estudio realizado por la Secretaría de la CEPAL, Naciones Unidas México, 1954. Serie Historia de la Política Económica del Ecuador
- CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 1990. *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria de América Latina y El Caribe*, Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPLAN. Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. 2019. *35 políticas de Estado*.

- CEPLAN. Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. 2018. Primera evaluación del Plan estratégico de desarrollo nacional (PEDN). Dirección Nacional de Seguimiento y Evaluación, Centro Nacional de Planeamiento Estratégico.
- CEPLAN. Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. 2011. Plan estratégico de desarrollo nacional, “Plan Bicentenario / El Perú hacia el 2021”. Lima.
- Chacaltana, Juan. 2006. ¿Se puede prevenir la pobreza? Lima: CIES.
- Chang, Roberto. 2000. “Regional monetary arrangements for developing countries”.
- Chiriboga, Manuel. 1985. “La crisis agraria en el Ecuador: tendencias y contradicciones del reciente proceso”. En *La Economía política del Ecuador: campo, región, nación*, editado por Louis Lefebvre, 91-132. Quito: Corporación Editora Nacional/CERLAC – York University/FLACSO.
- Chodor, Tom. 2015. *Neoliberal Hegemony And The Pink Tide In Latin America Breaking up with TINA*. Palgrave.
- Constitución de la República del Ecuador. 20 de octubre de 2008.
- Contreras, Carlos. Entrevista por la autora. Medios virtuales, 20 y 26 de diciembre de 2019.
- Contreras, Carlos. 2014. “Introducción”. En *Compendio de historia económica V: la economía peruana entre la gran depresión y el reformismo militar, 1930-1980*, editado por Carlos Contreras, 11-18. Lima: BCRP/IEP.
- Contreras, Carlos y Marcos Cueto. 2007. *Historia del Perú contemporáneo Desde las luchas por la Independencia hasta el presente*, IV edición. Lima: IEP Instituto de Estudios Peruanos.
- Convenio Constitutivo del Banco del Sur. 2009.
- Convenio Constitutivo de la Corporación Andina de Fomento.
- Convenio para el Establecimiento del Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR). 1988.
- Cope, Jonathan. 2018. “Constructions of neoliberal hegemony: an ideology critique and critical discourse analysis of neoliberalism in the late 20th century”. Tesis doctoral, Keele University.
- Correa, Rafael. 2019. “El proceso de transformación en Ecuador y los desafíos a futuro”, entrevista por Daniel Filmus. En *Las sendas abiertas en América Latina: aprendizajes y desafíos para una nueva agenda de transformaciones*, compilado por Daniel Filmus y Lucila Rosso, 269-294. Buenos Aires: CLACSO.
- Correa, Rafael. 2009. *De Banana Republic a la no República*. Bogotá: Random House.
- Correa, Rafael. 2005. “Otra economía es posible”. En *Asedios a lo imposible Propuestas económicas en construcción*, editado por Alberto Acosta y Fander Falconí, 69-78. Quito: FLACSO Ecuador/ILDIS-FES
- Cox, Robert. 2002. *The Political Economy of a Plural World*. Nueva York: Routledge.



- Cox, Robert con Harold Jacobson. 1996. "Decision making". En *Approaches to world order*, Cox, Robert con Timothy Sinclair. Cambridge University Press.
- Cox, Robert. 1993. "Fuerzas sociales, estados y órdenes mundiales: más allá de la teoría de las relaciones internacionales". En *Poder y orden mundial*, compilado por Abelardo Morales, 119-196. San José: FLACSO.
- Cox, Robert. 1983. "Gramsci, Hegemony and International Relations: An Essay in Method". *Millennium* 12(2), 162-175.
- CSEF. Consejo Suramericano de Economía y Finanzas. 2012. *Declaración del Consejo Suramericano de Economía y Finanzas*. Lima.
- CSEF. Consejo Suramericano de Economía y Finanzas. 2011. *Declaración del Consejo Suramericano de Economía y Finanzas*. Buenos Aires.
- Cuba, Elmer. 2008. "Crecimiento y política macroeconómica". En *La investigación económica y social en el Perú, 2004-2007 Balance y prioridades para el futuro*, 21-56. Lima: CIES.
- Culpeper, Roy. 2006. "Reforma de la arquitectura financiera mundial: el potencial de las instituciones regionales". En *Cooperación financiera regional*, compilado por José Antonio Ocampo, 57-90. Santiago de Chile: CEPAL.
- Cypher, James. 2011. "Teorías del desarrollo: una perspectiva económica crítica". En *Herramientas para el Cambio: Manual para los Estudios Críticos del Desarrollo*, editado por Henry Veltmeyer, Ivonne Farah e Igor Ampuero, 65-68. La Paz: Plural Editores.
- Cypher, James y James Dietz. 2009. *The Process of Economic Development*, Third Edition. Londres: Routledge.
- Damico, Andrea. 2011. "El convenio de pagos y créditos recíprocos de ALADI como una herramienta de facilitación del comercio ante la crisis internacional". *Revista de Derecho de la Universidad de Montevideo* 20, 185-225.
- Dancourt, Óscar y Waldo Mendoza. 2009. "Perú 2008-2009: del auge a la recesión. Choque externo y respuestas de política macroeconómica". En *Crisis internacional: Impactos y respuestas de política económica en el Perú*, editado por Óscar Dancourt y Félix Jiménez, 59-88. Lima: Fondo Editorial PUCP.
- Dancourt, Oscar y Waldo Mendoza. 2008. *Recesión de 2008-2009: lecciones de política macroeconómica*. Lima: CIES. *Recesión de 2008-2009: Lecciones de política macroeconómica* | Consorcio de Investigación Económica y Social ([cies.org.pe](http://cies.org.pe))
- Dancourt, Oscar. 1999. "Ajuste neoliberal y Política Macroeconómica en Perú". *Revista de la CEPAL* 67: (49-70).
- Domínguez, Rafael, Mauricio León y Francisco Javier Braña. 2016. "Introducción Buen Vivir y cambio de la matriz productiva: miradas desde la economía y la empresa". En *Buen Vivir y Cambio de la Matriz Productiva Reflexiones desde el Ecuador*, editado por Rafael Domínguez, Mauricio León y Francisco Javier Braña, 15-84. Quito: FES-ILDIS.

- Domínguez, Rafael y Sara Caria. 2016. “Extractivismos andinos y limitantes del cambio estructural”. En Nada dura para siempre Neo-extractivismo tras el boom de las materias primas, editado por Hans-Jürgen Burchardt, Rafael Domínguez, Carlos Larrea y Stefan Peters, 89-130. Quito: UASB.
- Entman, Robert. 2007. “Framing Bias: Media in the Distribution of Power”. *Journal of Communication* 57: 163-173.
- Entman, Robert. 1993. “Framing: Toward clarification of a fractured paradigm”. *Journal of Communication* 43, (4).
- Estay, Jaime. 2012. “El neodesarrollismo a más de dos décadas de ‘Transformación Productiva con Equidad’: balance y reformulaciones”. En *La crisis capitalista mundial y América Latina*, coordinado por Jaime Estrada. Buenos Aires: CLACSO.
- Estay, Jaime. 2003. “El tema del desarrollo en la agenda internacional: ¿Reaparición... en los discursos?” *Problemas del desarrollo* 34 (135): 65-86.
- Estay, Jaime. 1996. *Pasado y presente de la deuda externa de América Latina*. México: Instituto de Investigaciones Económicas UNAM.
- Fairclough, Isabela y Norman Fairclough. 2012. *Political discourse analysis. A method for advanced students*. Routledge.
- Fairlie, Alan. Entrevista por la autora. Lima 12 de marzo de 2020.
- Fajnzylber, Fernando. 1990. *Industrialización en América Latina: de la “caja negra” al “casillero vacío”: comparación de patrones contemporáneos de industrialización*, cuadernos de la CEPAL 60, Santiago de Chile.
- Falconí, Fander. 2005. “La construcción de una economía con cimientos ecológicos”. En *Asedios a lo imposible Propuestas económicas en construcción*, editado por Alberto Acosta y Fander Falconí, 179-198. Quito: FLACSO Ecuador/ILDIS-FES
- Falconí, Fander y Julio Oleas. 2004. “Estudio introductorio”. En *Antología de economía ecuatoriana 1992-2003: crisis de pensamiento y desarticulación de la teoría del desarrollo económico*, compilado por Fander Falconí y Julio Oleas. FLACSO: Quito.
- Farah, Ivonne. 2011. “Introducción”. En *Herramientas para el Cambio: Manual para los Estudios Críticos del Desarrollo*, editado por Henry Veltmeyer, Ivonne Farah e Igor Ampuero, 17-24. La Paz: Plural Editores.
- Filmus, Daniel. 2019. “¿Es posible crecer y distribuir al mismo tiempo? La experiencia de los gobiernos latinoamericanos en la primera década del nuevo siglo”. En *Las sendas abiertas en América Latina: aprendizajes y desafíos para una nueva agenda de transformaciones*, compilado por Daniel Filmus y Lucila Rosso, 23-50. Buenos Aires: CLACSO.
- FLAR. Fondo Latinoamericano de Reservas. 2017. *Memoria anual de 2016*.
- FLAR. Fondo Latinoamericano de Reservas. 2016. *Memoria anual de 2015*.
- FLAR. Fondo Latinoamericano de Reservas. 2013. *Memoria anual de 2012*.

- Flinders, Matthew y Matt Wood. 2014. "Depoliticisation, governance and the state". *Policy & Politics*, 42 (2): 135-149.
- Flinders, Matthew. 2010. "In Defence of Politics". *The Political Quarterly* 81 (3).
- Flinders, Matthew y Jim Buller., 2006. "Depoliticisation". *British Politics*, 1 (3): 293-318.
- Francke, Pedro y Edgardo Cruzado. 2009. "Crisis económica y política social: una evaluación". En *Crisis internacional: Impactos y respuestas de política económica en el Perú*, editado por Óscar Dancourt y Félix Jiménez, 89-120. Lima: Fondo Editorial PUCP.
- Freitas, Alexandre y Marcelo Fernandes. 2017. "Cooperação monetária: Uma análise sobre o SUCRE". *Revista de Economia Política* 37 (1): 243-258.
- French-Davis, Ricardo. 1988. "Esbozo de un planteamiento neoestructuralista". *Revista de la CEPAL* 34: 37-44.
- Fritz, Barbara, André Biancarelli y Laurissa Mühlich. 2014. "Sistemas regionales de pago. Una perspectiva comparativa sobre Europa y el mundo en vías de desarrollo". *El trimestre económico* 81 (324): 875-908.
- Furtado, Celso. 1966. "Desarrollo y estancamiento en América Latina (Enfoque estructuralista)". *Desarrollo Económico* 6 (22/23): 191-225.
- Gamble, Andrew. 2014. "Ideologies of governance". En *Handbook of the International Political Economy of Governance*, editado por Anthony Payne y Nicola Phillips, 13-31. Padstow: Edward Elgar.
- García Linera, Álvaro. 2019. "El futuro de la izquierda y la dignidad humana". En *Las sendas abiertas en América Latina: aprendizajes y desafíos para una nueva agenda de transformaciones*, compilado por Daniel Filmus y Lucila Rosso, 197-206. Buenos Aires: CLACSO.
- García, Enrique. 2015. "Mensaje del presidente ejecutivo". En *CAF informe anual de 2014 presentado en 2015*.
- García, Enrique. 2014. "Instituciones financieras para la integración regional: la contribución de CAF". En *Construyendo un Fondo Latinoamericano de Reservas Los 35 años del FLAR*, editado por Guillermo Perry. Bogotá: FLAR.
- García, Enrique. 2013. "Carta del presidente ejecutivo". En *CAF informe anual de 2012 presentado en 2013*.
- García, Javier. 2011. "Encuadres, conflictos y efectos de agenda". *Zer* 16 (31): 167-181.
- García, Santiago. 2016. "El reformismo progresista del mercado de trabajo en Ecuador. Principales políticas, instrumentos y resultados en el período 2007-2015". En *Nada dura para siempre Neo-extractivismo tras el boom de las materias primas*, editado por Hans-Jürgen Burchardt, Rafael Domínguez, Carlos Larrea y Stefan Peters, 199-224. Quito: UASB.

- Germain, Randall y Michael Kenny. 1998. "Engaging Gramsci: international relations theory and the new Gramscians". *Review of International Studies* 24: 3-21.
- Giménez, Pilar. 2006. "Una nueva visión del proceso comunicativo: La teoría del Enfoque (Framing). *Comunicación y hombre* 55-66.
- Girón, Alicia. 2007. "Financiamiento del desarrollo. Endeudamiento externo y reformas financieras". En *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado*, compilado por Gregorio Vidal y Arturo Guillén, 125-142. Buenos Aires: CLACSO. Disponible en: [http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/vidal\\_guillen/10Giron.pdf](http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/vidal_guillen/10Giron.pdf)
- Gabel, Ilene. 2012. "Crisis financiera global y la emergencia de nuevas arquitecturas financieras para el desarrollo (primera de dos partes)". *Revista Ola Financiera*, México D. F., UNAM 13.
- Griffith-Jones, Stephany y Osvaldo Sunkel. 1986. *Debt and development crises in Latin America: the end of an illusion*. Oxford: Oxford University Press.
- GTIF. Grupo de Integración Financiera. 2011. *Tratamiento del mandato recibido sobre viabilizar medidas de cooperación técnicas en lo atinente al manejo y movilización de las Reservas Internacionales*.
- Gudynas, Eduardo. 2011a. "Tensiones, contradicciones y oportunidades de la dimensión ambiental del Buen Vivir". En *Vivir bien: ¿Paradigma no capitalista?*, coordinado por Ivonne Farah y Luciano Vasapollo, 231-246. La Paz: CIDES-UMSA.
- Gudynas, Eduardo. 2011b. "Desarrollo, extractivismo y buen vivir. Debates sobre el desarrollo y sus alternativas en América Latina: Una breve guía heterodoxa". En *Más allá del desarrollo*, compilado por Miriam Lang y Dunia Mokrani, 21-54. Quito: Fundación Rosa Luxemburg/Abya Yala.
- Guillén, Héctor. 2007. "De la orden cepalina del desarrollo al neoestructuralismo en América Latina". *Comercio Exterior* 57 (4).
- Günther, María Griselda y Roberto Huerta. 2016. "¿Rupturas o continuidades? Políticas sociales y ambientales "posneoliberales" en Ecuador". En *Los gobiernos progresistas latinoamericanos. Contradicciones, avances y retrocesos*, coordinado por Juan José Carrillo, Fabiola Escárzaga y María Griselda Günther, 93-132. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Gutiérrez, Francisco de Paula. 2014. "El FLAR: una buena decisión para Costa Rica". En *Construyendo un Fondo Latinoamericano de Reservas Los 35 años del FLAR*, editado por Guillermo Perry. Bogotá: FLAR.
- Harvey, David. 2015. *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Ediciones Akal.
- Hay, Colin. 2014. "Depoliticisation as process, governance as practice: What did the 'first wave' get wrong and do we need a 'second wave' to put it right?". *Policy & Politics*, 42 (2): 293-311.

- Haya de la Torre, Agustín. 2011. "Presentación". En Plan estratégico de desarrollo nacional, "Plan Bicentenario / El Perú hacia el 2021". Lima.
- Herrera, Stalin y Anahí Macaroff. 2020. "Una golondrina no hace verano, pero su presencia lo anuncia. Herencias de la Insurrección de los Zánganos". En Ecuador. Debates, balances y desafíos post-progresistas, coordinado por Stalin Herrera, Camilo Molina y Víctor Torres, 33-76. Buenos Aires: CLACSO.
- Herrera, Stalin, Camilo Molina y Víctor Torres. 2020. "Introducción". En Ecuador. Debates, balances y desafíos post-progresistas, coordinado por Stalin Herrera, Camilo Molina y Víctor Torres, 11-32. Buenos Aires: CLACSO.
- Holst, Joshua. 2016. "Sueños decoloniales en la Amazonía ecuatoriana: una historia de recursos naturales y el colonialismo del presente". En Nada dura para siempre Neo-extractivismo tras el boom de las materias primas, editado por Hans-Jürgen Burchardt, Rafael Domínguez, Carlos Larrea y Stefan Peters, 317-354. Quito: UASB.
- Hout, Wil y Richard Robison. 2009. "Development and the politics of governance: framework for analysis". En Governance and the Depoliticisation of Development, editado por Wil Hout y Richard Robison, 1-12. Routledge.
- Hudson, David y Niheer Dasandi. 2014. "The global governance of development: development financing, good governance and the domestication of poverty". En Handbook Of the International Political Economy of Governance, editado por Anthony Payne y Nicola Phillips, 238-258. Padstow: Edward Elgar.
- Humphrey, Chris. 2018. "The Role of Credit Rating Agencies in Shaping Multilateral Finance: Recent Developments and Policy Options." Policy paper for the InterGovernmental Group of 24. Washington: G24.
- Humphrey, Chris. 2017. "He Who Pays the Piper Calls the Tune: Credit Rating Agencies and Multilateral Development Banks". *The Review of International Organization* 12 (2): 281-306.
- Humphrey, Chris. 2016. "The Invisible Hand: Financial Pressures and Organizational Convergence in Multilateral Development Banks". *The Journal of Development Studies* 52 (1): 92-112. Doi: 10.1080/00220388.2015.1075978
- Humphrey, Chris. 2015. "Are Credit Rating Agencies Limiting the Operational Capacity of Multilateral Development Banks?". Policy paper for the Group of 24. Washington: G24.
- Humphrey, Chris y Katharina Michaelowa. 2013. "Shopping for Development: Multilateral Lending, Shareholder Composition and Borrower Preferences". *World Development* 44: 142-155.
- Humphrey, Chris. 2012. "The business of development: Borrowers, shareholders, and the reshaping of multilateral development lending". Tesis doctoral, London School of Economics.
- INEC, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos y Banco Mundial. 2016. Reporte de pobreza por consumo 2006-2014. Quito: INEC.
- Jaramillo, Miguel y Rosa Huamán. 2014. "Los sectores no primarios y el mercado interno, 1930-1980". En *Compendio de historia económica V: la economía peruana entre la*

- gran depresión y el reformismo militar, 1930-1980*, editado por Carlos Contreras, 217-. Lima: BCRP/IEP.
- Jessop, Bob. 2014. "Repoliticising depoliticisation: Theoretical preliminaries on some responses to the American fiscal and Eurozone debt crises". *Policy & Politics* 42 (2): 207-223.
- Jiménez, Félix. 2016. *Otra ruta de desarrollo para el Perú Crítica del neoliberalismo y propuesta de transformación republicana*. Lima: Otra Mirada.
- Jiménez, Félix. 2010. *La economía peruana del último medio siglo: ensayos de interpretación*. Lima: CISEPA-PUCP. [http://biblioteca.clacso.edu.ar/Peru/cisepa-pucp/20170323033202/pdf\\_616.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/Peru/cisepa-pucp/20170323033202/pdf_616.pdf)
- Jiménez, Félix. 2009. "La economía peruana frente a la crisis y las restricciones al crecimiento económico". En *Crisis internacional: Impactos y respuestas de política económica en el Perú*, editado por Óscar Dancourt y Félix Jiménez, 157-212. Lima: Fondo Editorial PUCP.
- Jiménez, Félix. 2008. *Reglas y sostenibilidad de la política fiscal Lecciones de la experiencia peruana*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Kingstone, Peter. 2018. "The Rise and Fall (and Rise Again) of Neoliberalism in Latin America". En *The Sage handbook of neoliberalism*, editado por Damien Cahill, Melinda Cooper, Martijn Konings y David Primrose, 201-218. Londres: Sage.
- Koziner, Nadia. 2013. "Antecedentes y fundamentos de la teoría del framing en comunicación". *Austral Comunicación* 2 (1).
- Kuramoto, Juana y Manuel Glave. 2014. "Extractivismo y crecimiento económico en el Perú, 1930-1980". En *Compendio de historia económica V: la economía peruana entre la gran depresión y el reformismo militar, 1930-1980*, editado por Carlos Contreras, 105-. Lima: BCRP/IEP.
- Larrea, Carlos. 2016. "Petróleo, pobreza y empleo en el Ecuador: de la bonanza a la crisis". En *Nada dura para siempre Neo-extractivismo tras el boom de las materias primas*, editado por Hans-Jürgen Burchardt, Rafael Domínguez, Carlos Larrea y Stefan Peters, 131-158. Quito: UASB.
- Larrea, Carlos. 2005. "Crisis, estrategias de desarrollo y políticas económicas alternativas". En *Asedios a lo imposible Propuestas económicas en construcción*, editado por Alberto Acosta y Fander Falconí, 99-114. Quito: FLACSO Ecuador/ILDIS-FES
- Larrea, Carlos. 1989. "Modelo agro-exportador Auge y crisis de la producción bananera (1948-1976)". En *La Investigación Económica en el Ecuador Antología de las ciencias sociales*, 75z-140. Quito: ILDIS.
- Larrea, Carlos. 1985. "El Sector agroexportador y su articulación con la economía ecuatoriana durante la etapa bananera (1948 - 1972): Subdesarrollo y crecimiento desigual". En *La Economía política del Ecuador: campo, región, nación*, editado por Louis Lefebvre. Quito: Corporación Editora Nacional/CERLAC - FLACSO Series.

- Lefebver, Louis. 1985. "El fracaso del desarrollo: Introducción a la Economía Política del Ecuador". En *La Economía política del Ecuador: campo, región, nación*, editado por Louis Lefebver, 17-34. Quito: Corporación Editora Nacional/CERLAC - FLACSO.
- Leiva, Fernando Ignacio. 2008. *Latin American Neoliberalism: The Contradictions of Post-Neoliberal Development*. Minneapolis (MN): University of Minnesota Press.
- León, Janina. 2008. "Pobreza y desigualdad distributiva". En *La investigación económica y social en el Perú, 2004-2007 Balance y prioridades para el futuro*, 239-304. Lima: CIES.
- León, Mauricio. 2016a. "Crecimiento, productividad y cambio estructural en Ecuador, 1990-2014". En *Nada dura para siempre Neo-extractivismo tras el boom de las materias primas*, editado por Hans-Jürgen Burchardt, Rafael Domínguez, Carlos Larrea y Stefan Peters, 159-198. Quito: UASB.
- León, Mauricio. 2016b. "Del discurso a la medición: Propuesta metodológica para medir el Buen Vivir en Ecuador". En *Reporte de pobreza por consumo 2006-2014*. Quito: INEC.
- León, Mauricio. 2016c. "Economía del Buen Vivir: ¿qué producir? ¿para quién producir?". 8º Congreso Consejo Europeo de Investigaciones Sociales en América Latina, Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca, 28 de junio-1 de julio de 2016. <https://www.researchgate.net/publication/305558143>.
- Love, Joseph. 1994. "Economic ideas and ideologies in Latin America since 1930 393". En *The Cambridge History of Latin America Volume VI Latin America since 1930: Economy, society and politics, part 1 Economy and Society*, editado por Leslie Bethell. Cambridge: Cambridge University Press
- Lustig, Nora. 2000. "La CEPAL y el pensamiento estructuralista". En *la CEPAL en sus 50 años. Notas de un seminario conmemorativo*, 81-98. Santiago de Chile: CEPAL.
- Madra, Yahya y Fikret Adaman (2018). "Neoliberal Turn in the Discipline of Economics: Depoliticization Through Economization". En *The Sage handbook of neoliberalism*, editado por Damien Cahill, Melinda Cooper, Martijn Konings y David Primrose, 113-128. Londres: Sage.
- Manrique, Nelson. 2014. "Historia de la agricultura peruana, 1930-1980". En *Compendio de historia económica V: la economía peruana entre la gran depresión y el reformismo militar, 1930-1980*, editado por Carlos Contreras, 159-. Lima: BCRP/IEP.
- Marchini, GENEVIÈVE. 2015. "Perú ante la crisis global: Resiliencia y retos de un desarrollo incluyente y sostenible". En *Crisis global, respuestas nacionales. La Gran Recesión en América Latina y Asia Pacífico*, editado por José Luis León- Manríquez, 277-306. Montevideo: Observatorio América Latina-Asia Pacífico.
- Marichal, Carlos. 2014. *Historia mínima de la deuda externa de latinoamérica, 1820-2010*. México: El Colegio de México.
- Marichal, Carlos. 2010. *Nueva historia de las grandes crisis financieras Una perspectiva global, 1873-2008*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana S.A.

- MEF. Ministerio de Economía y Finanzas del Perú. 2017. Informe de deuda pública de 2016.
- MEF. Ministerio de Economía y Finanzas del Perú. 2016. Informe de deuda pública de 2015.
- MEF. Ministerio de Economía y Finanzas del Perú. 2015. Informe de deuda pública de 2014.
- MEF. Ministerio de Economía y Finanzas del Perú. 2014. Informe de deuda pública de 2013.
- MEF. Ministerio de Economía y Finanzas del Perú. 2013. Informe de deuda pública de 2012.
- MEF. Ministerio de Economía y Finanzas del Perú. 2012. Informe de deuda pública de 2011.
- MEF. Ministerio de Economía y Finanzas del Perú. 2011. Informe de deuda pública de 2010.
- MEF. Ministerio de Economía y Finanzas del Perú. 2010. Informe de deuda pública de 2009.
- MEF. Ministerio de Economía y Finanzas del Perú. 2009. Informe de deuda pública de 2008.
- MEF. Ministerio de Economía y Finanzas del Perú. 2008. Informe de deuda pública de 2007.
- MEF. Ministerio de Economía y Finanzas del Perú. 2007. Informe anual de deuda pública de 2006.
- MEF. Ministerio de Economía y Finanzas del Perú. 2006. Informe anual de deuda pública de 2005.
- MEF. Ministerio de Economía y Finanzas del Perú. 2003. “Estrategia de colocaciones y de operaciones de manejo de deuda pública”, “resolución ministerial 106-2003-EF/75”.
- Meller, Patricio. 1989. “En torno a la doble condicionalidad del FMI y del Banco Mundial”. *Revista de la CEPAL* 37: 73-88.
- Mendoza, Waldo. 2013. “Milagro peruano: ¿buena suerte o buenas políticas?”. *Economía XXXVI* (72): 35-90.
- Molinari, Andrea y Leticia Patrucchi. 2020. “Multilateral development banks: financial constraints and counter-cyclical mandate”. *Contexto Internacional* 42(3): 596-619. <https://bit.ly/3m2TEyK>
- Moncada, José. 2000. *TOMÁNDOLE EL PULSO A LA REALIDAD*. Quito: ILDIS.
- Moncayo, Jaime. 1985. “Problemas del sector externo de la economía ecuatoriana”. En *La Economía política del Ecuador: campo, región, nación*, editado por Louis Lefebvre. Quito: Corporación Editora Nacional/CERLAC - York University/FLACSO.
- Morales, Evo. 2011. “Prólogo”. En *Vivir bien: ¿Paradigma no capitalista?*, coordinado por Ivonne Farah y Luciano Vasapollo, 7-10. La Paz: CIDES-UMSA.
- Moreno, Luis. 2016. “Mensaje del presidente”. En BID informe anual de 2015.
- Moreno, Luis. 2015. “Mensaje del presidente”. En BID informe anual de 2014.
- Moreno, Luis. 2009. “Mensaje del presidente”. En BID informe anual de 2008.
- Moreno, Luis. 2008. “Mensaje del presidente”. En BID informe anual de 2007.



- Morón, Eduardo. 2014. “El FLAR como herramienta para la estabilidad macroeconómica de la región”. En *Construyendo un Fondo Latinoamericano de Reservas Los 35 años del FLAR*, editado por Guillermo Perry. Bogotá: FLAR.
- Morton, Adam. 2003a. “Social Forces in the Struggle over Hegemony: Neo-Gramscian Perspectives in International Political Economy”. *Rethinking Marxism: A Journal of Economics, Culture & Society* 15 (2): 153-179. Doi: 10.1080/0893569032000113514
- Morton, Adam. 2003b. “Historicizing Gramsci: situating ideas in and beyond their context”. *Review of International Political Economy* 10 (1): 118-146.
- Mouffe, Chantal. 1999. *El retorno de lo político*. Barcelona: Paidós.
- Mudge, Stephanie. “What is neo-liberalism?”. *Socio-Economic Review* 6 (4): 703-731. <https://academic.oup.com/ser/article/6/4/703/173955>.
- Munck, Ronaldo. 2011. “Teoría crítica del desarrollo”. En *Herramientas para el Cambio: Manual para los Estudios Críticos del Desarrollo*, editado por Henry Veltmeyer, Ivonne Farah e Igor Ampuero, 73-76. La Paz: Plural Editores.
- North, Liisa. 2018. “Introduction—Reconfiguring Domination: Case Studies from Latin America”. En *Dominant Elites in Latin America From Neo-Liberalism to the ‘Pink Tide’*, editado por Liisa North y Timothy Clark, 1-22. Springer. Doi: 10.1007/978-3-319-53255-4
- Nustad, KNUT. 2004. “The development discourse in the multilateral system”. En *Global Institutions and Development: Framing the world?*, editado por Morten Bøås y Desmond McNeill, 13-23. Londres: Routledge.
- Ocampo, José Antonio. 2016. “La cooperación financiera regional en América Latina”. En *Desarrollo e integración en América Latina*, coordinado por Antonio Prado y Ricardo Carneiro, 181-208. Santiago de Chile: CEPAL.
- Ocampo, José Antonio. 2014. “El FLAR y su papel en la arquitectura financiera regional e internacional”. En *Construyendo un Fondo Latinoamericano de Reservas Los 35 años del FLAR*, editado por Guillermo Perry. Bogotá: FLAR.
- Ocampo, José Antonio. 2013. *La arquitectura financiera mundial y regional a la luz de la crisis*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Ocampo, José Antonio. 2012. “La arquitectura regional a la luz de la crisis”. En *Papers & Proceedings, VII Conferencia Internacional de Estudios Económicos*, 86-107. Bogotá: FLAR.
- Ocampo, José Antonio y Daniel Titelman. 2012. *Regional monetary cooperation in Latin America*. ADBI Working Paper Series.
- Ocampo, José Antonio y Daniel Titelman. 2010. “Subregional financial cooperation: the South American experience”. *Journal of Post Keynesian Economics* 32 (2): 249- 268.
- Ocampo, José Antonio y Daniel Titelman. 2010. “Subregional financial cooperation: the South American experience”. *Journal of Post Keynesian Economics* 32 (2): 249-268.

- Ocampo, José Antonio. 2006a. “La cooperación financiera regional: experiencias y desafíos”. En *Cooperación financiera regional*, compilado por José Antonio Ocampo, 13-56. Santiago de Chile: CEPAL.
- Ocampo, José Antonio. 2006b. "Regional Financial Cooperation: Experiences and Challenges". En *Regional financial cooperation*, editado por José Antonio Ocampo, 1-39. Washington D.C.: CEPAL/Brookings Institution Press.
- ODI (Overseas Development Institute). 1991. *The Inter-American Development Bank And Changing Policies For Latin America*. Briefing Paper.
- Oleas, Julio. Entrevista por la autora. Quito 6 de agosto de 2019.
- Oleas, Julio. 2017. “Ecuador 1980-1990: crisis, ajuste y cambio de régimen de desarrollo”. *América Latina en la Historia Económica* 24 (1): 210-242.
- Oleas, Julio. 2013. “Ecuador 1972-1999: Del Desarrollismo petrolero al ajuste neoliberal”. Tesis doctoral, Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador.  
<http://hdl.handle.net/10644/4099>
- Ortiz, Santiago. 2018. “Revolución Ciudadana en Ecuador. De lo nacional popular a lo nacional estatal”. En *Estados en disputa auge y fractura del ciclo de impugnación al neoliberalismo en América Latina*, compilado por Mabel Thwaites y Hernán Ouviaña. Buenos Aires: El Colectivo.
- Oscátegui, José. Entrevista por la autora. Lima 11 de marzo de 2020.
- Osorio, Jaime. 2016. “Razones estructurales del auge y declive de los gobiernos populares”. En *Los gobiernos progresistas latinoamericanos. Contradicciones, avances y retrocesos*, coordinado por Juan José Carrillo, Fabiola Escárzaga y María Griselda Günther, 15-30. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Osorio, Jaime. 2003. “El neoestructuralismo y el subdesarrollo”. *Nueva Sociedad* 183.
- Páez, Pedro. 2019a. entrevista por la autora. Quito 27 de septiembre y 23 de octubre de 2019.
- Páez, Pedro. 2019b. *Nueva arquitectura financiera e integración latinoamericana*. Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- Páez, Pedro. 2010. “Regional and global liquidity arrangements for a more democratic and human world: The potential of SDRs”. En *Regional and global liquidity arrangements*, editado por Ulrich Volz y Aldo Caliari, 17-19. Bonn: German Development Institute.
- Páez, Pedro. 2005. “Un sistema de fondos como instrumento de desarrollo”. En *Asedios a lo imposible Propuestas económicas en construcción*, editado por Alberto Acosta y Fander Falconí, 115-144. Quito: FLACSO Ecuador/ILDIS-FES.
- Park, Yung Chul. 2006a. “Integración financiera regional en Asia oriental: desafíos y perspectivas”. En *Cooperación financiera regional*, compilado por José Antonio Ocampo, 203-240. Santiago de Chile: CEPAL.

- Park, Yung Chul. 2006b. "Regional Financial Integration in East Asia: Challenges and Prospects". En *Regional financial cooperation*, editado por José Antonio Ocampo, 227-263. Washington D.C.: CEPAL/Brookings Institution Press.
- Parodi, Carlos. 2014. "El Gasto Público Y La Inversión Para El Desarrollo Social, 1930- 1980". En *Compendio de historia económica V: la economía peruana entre la gran depresión y el reformismo militar, 1930-1980*, editado por Carlos Contreras, 415-. Lima: BCRP/IEP.
- Parpart, Jane y Henry Veltmeyer. 2011. "La evolución de una idea: estudios críticos del desarrollo". En *Herramientas para el Cambio: Manual para los Estudios Críticos del Desarrollo*, editado por Henry Veltmeyer, Ivonne Farah e Igor Ampuero, 25-33. La Paz: Plural Editores.
- Pasco-Font, Alberto. 2000. *Políticas de estabilización y reformas estructurales: Perú*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Pastor, Gonzalo. 2014. "Perú: Políticas Monetarias Y Cambiarias, 1930-1980". En *Compendio de historia económica V: la economía peruana entre la gran depresión y el reformismo militar, 1930-1980*, editado por Carlos Contreras, 265-. Lima: BCRP/IEP.
- Paz y Miño, Juan. Entrevista por la autora. Quito 25 de noviembre de 2019.
- Pereira, Tainah. 2018. "Esquerda reformadora versus esquerda refundadora: Como o embate entre Brasil e Venezuela solapou a criação do Banco do Sul". *Revista Neiva. Cadernos Argentina Brasil* VII (1). Doi: <http://dx.doi.org/10.12957/neiba.2018.40159>
- Pérez, Esteban, Daniel Titelman y Georgina Cipoletta. 2013. *Sistema de pagos transnacionales vigentes en América Latina*. ALADI, SML y SUCRE. Santiago de Chile: CEPAL.
- Pérez, Santiago. 1989. "Estado, política económica y planificación Efecto de la crisis externa y las políticas económicas". En *La Investigación Económica en el Ecuador Antología de las ciencias sociales*. Quito: ILDIS.
- Pérez, Vivian. 2017. "La financiación para el desarrollo: una aproximación teórica". *Economía y Desarrollo* 158(1): 116-126. <https://www.redalyc.org/pdf/4255/425553381009.pdf>
- Perry, Guillermo. 2014a. "Introducción". En *Construyendo un Fondo Latinoamericano de Reservas Los 35 años del FLAR*, editado por Guillermo Perry. Bogotá: FLAR.
- Perry, Guillermo. 2014b. "El futuro del FLAR: ¿un fondo monetario latinoamericano como prestamista de primera instancia?". En *Construyendo un Fondo Latinoamericano de Reservas Los 35 años del FLAR*, editado por Guillermo Perry. Bogotá: FLAR.
- Peters, Stefan. 2016. "Fin del ciclo: el neo-extractivismo en Suramérica frente a la caída de los precios de las materias primas. Un análisis desde una perspectiva de la teoría rentista". En *Nada dura para siempre Neo-extractivismo tras el boom de las materias primas*, editado por Hans-Jürgen Burchardt, Rafael Domínguez, Carlos Larrea y Stefan Peters, 21-54. Quito: UASB.

- Pita, Edgar. 1985. "Políticas de fomento a la pequeña industria en el Ecuador". En *La Economía política del Ecuador: campo, región, nación*, editado por Louis Lefebvre. Quito: Corporación Editora Nacional/CERLAC - York University/FLACSO.
- PNBV. Plan Nacional del Buen Vivir. 2013-2017. Quito: SENPLADES.
- Polo, Jorge. 2014. "Posdemocracia y dictadura tecnofinanciera la tiranía de los mercados omnipotentes". *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas* 44 (4).
- Ponce, Luis. 2014. "Política Fiscal del Perú, 1920-1980". En *Compendio de historia económica V: la economía peruana entre la gran depresión y el reformismo militar, 1930- 1980*, editado por Carlos Contreras, 345-. Lima: BCRP/IEP.
- Ponsot, Jean-François y Louis-Philippe Rochon. 2010. "South America and a new financial architecture". *Journal of Post Keynesian Economics* 32 (2): 155-161.
- Ponsot, Jean-François. 2009. "New Financial Architecture And Regional Monetary Integration In Latin America". International conference "international political economy and the new regulations of globalisation". Poitiers, Francia 14-15 de mayo.
- Prebisch, Raúl. 2012. [original 1949] *El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas*. Santiago de Chile: CEPAL.:
- Prebisch, Raúl. 1996. "Cinco etapas de mi pensamiento sobre el desarrollo". *El Trimestre Económico*, LXIII (2), N° 250.
- Prebisch, Raúl. 1963. *Hacia Una Dinámica del Desarrollo Latinoamericano*. Nueva York: CEPAL.
- Presidencia de la República del Ecuador. Informe a la nación 2012.
- Puello-Socarrás, José, Lucas Castiglioni y Emiliano Fernández. 2015. *Integración regional en Nuestra América: El papel de las instituciones financieras en los procesos de integración regional*. Buenos Aires: Fundación Investigaciones Sociales y Políticas-FISyP.
- Quijano, Aníbal. 2012. "¿Bien vivir? "Entre el 'desarrollo' y la descolonialidad del poder", *Viento Sur* 122.
- Ramos, Joseph y Osvaldo Sunkel. 1991. "Introducción: hacia una síntesis neoestructuralista". En *El Desarrollo desde Dentro: Un Enfoque Neoestructuralista para la América Latina*, c compilado por Osvaldo Sunkel, 15-32. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Restrepo, Ricardo. 2020. "Nueva cleptocracia, cambio falso y democratización real. Testeando tres visiones del Ecuador (2006-2016)". En Ecuador. Debates, balances y desafíos post-progresistas, coordinado por Stalin Herrera, Camilo Molina y Víctor Torres, 259-304. Buenos Aires: CLACSO.
- Rodríguez, Octavio. 1980. *La Teoría del Subdesarrollo de la CEPAL*. México, D.F.: Siglo Veintiuno Editores.
- Rojas, Jorge. 1993. *El Perú hasta 1960: políticas liberales en una economía abierta*. Serie Documentos de trabajo, PUCP.

- Rosental, Gert. 2000. “Los años ochenta y noventa”. En *La CEPAL en sus cincuenta años. Notas de un seminario conmemorativo*, 73-80. Santiago de Chile: CEPAL.
- Rosero, José. 2015. “Presentación”. En *Del discurso a la medición: Propuesta metodológica para medir el Buen Vivir en Ecuador*. Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). Quito.
- Sádaba, Teresa, Jordi Rodríguez y Manuel Bartolomé. 2012. “Propuesta de sistematización de la teoría del framing para el estudio y praxis de la comunicación”. *Observatorio* 6.
- Sádaba, Teresa. 2001. “Origen, aplicación y límites de la "teoría del encuadre" (framing) en comunicación”. *Comunicación y Sociedad XIV* (2): 143-175.
- Sagasti, Francisco y Fernando Prada 2006. “Bancos regionales de desarrollo: una perspectiva comparativa”. En *Cooperación financiera regional*, compilado por José Antonio Ocampo, 91-130. Santiago de Chile: CEPAL.
- Sagasti, Francisco. 2002. *La banca multilateral de desarrollo en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Salgado, Germánico. 1989. “Lo que fuimos y lo que somos”. En *La Investigación Económica en el Ecuador Antología de las ciencias sociales*, 41-74. Quito: ILDIS.
- Salgado, Wilma. Entrevista por la autora. Quito, 30 de septiembre de 2019.
- Saludjian, Alexis. 2006. “La inserción mundial de América Latina en las teorías de la CEPAL. Una confrontación entre estructuralismo y neoestructuralismo”. *Ensayos FEE* 27 (1): 5-30.
- Sánchez, Jeannette. 2005. “La cuestión social y la política pública: algunas sugerencias para el caso ecuatoriano”. En *Asedios a lo imposible Propuestas económicas en construcción*, editado por Alberto Acosta y Fander Falconí, 79-97. Quito: FLACSO Ecuador/ILDISES.
- Sandoval, Luis. 2016. “Los períodos de abundancia de préstamos extranjeros privados destinados al sector público de los países de América Latina, 1822-2013”. Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid.
- Santos, Boaventura de Sousa. 2020. *Izquierdas del mundo, ¡únanse! y otros ensayos*. Buenos Aires: CLACSO.
- Schamis, Graciela. 1985. “Desarrollo industrial e inversión extranjera: una interpretación”. En *La Economía política del Ecuador: campo, región, nación*, editado por Louis Lefebvre. Quito: Corporación Editora Nacional/CERLAC - York University/FLACSO.
- Scheman, Ronald. 1997. “Banking on Growth: The Role of the Inter-American Development Bank”. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 39 (1): 85-100.
- SELA. Sistema Económico Latinoamericano. 2009a. *Experiencias de cooperación monetaria y financiera en América Latina y el Caribe Balance Crítico y Propuestas de Acción de Alcance Regional*. Caracas: Secretaría permanente del SELA.

- SELA. Sistema Económico Latinoamericano. 2009b. El Sistema Unitario de Compensación Regional (SUCRE): Propósitos, antecedentes y condiciones necesarias para su avance. Caracas: Secretaría Permanente del SELA.
- SENPLADES. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo del Ecuador. 2017. Informe a la Nación 2007-2017. Quito.
- Sinclair, Timothy. 1996. “Beyond international relations theory: Robert W. Cox and approaches to world order”. En. *Approaches to world order*, Cox, Robert con Timothy Sinclair. 3-18. Cambridge University Press.
- Spratt, Stephen. 2009. *Development Finance Debates, dogmas and new directions*. Oxfordshire: Routledge.
- Stallings, Barbara. 2014. “La economía política de las negociaciones de la deuda: América Latina en la década de los ochenta”. En *La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica*, coordinado por José Antonio Ocampo, 53-82. Santiago de Chile: CEPAL.
- Stanley, Leonardo y José Fernández. 2018. “The Changing Problem of Regional Development Finance in Latin America”. En *Regionalism, Development and the Post-Commodities Boom in South America*, editado por Ernesto Vivares, 101-120. Palgrave.
- Straface, Fernando y Ana Inés Basco. 2006. *La Reforma del Estado en Perú*. Working paper, Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible, División de Estado, Gobernabilidad y Sociedad Civil.
- Suárez, Paula. 2003. *Deuda externa: Juego de intereses Lecciones del Acuerdo de Londres de 1953*. Quito: Abya-Yala.
- Sunkel, Osvaldo. 2000. “La labor de la CEPAL en sus primeros dos decenios”. En *La CEPAL en sus 50 años notas de un seminario conmemorativo*, 33-41. Santiago de Chile: CEPAL.
- Swedberg, Richard. 1986. “The Doctrine of Economic Neutrality of the IMF and the World Bank”. *Journal of Peace Research* 23 (4): 377-390.
- Thwaites, Mabel y Hernán Ouviaña. 2018. “El ciclo de impugnación al neoliberalismo en América Latina: auge y fractura”. En *Estados en disputa auge y fractura del ciclo de impugnación al neoliberalismo en América Latina*, compilado por Mabel Thwaites y Hernán Ouviaña. Buenos Aires: El Colectivo.
- Titelman, Daniel, Cecilia Vera, Pablo Carvallo y Esteban Pérez-Caldentey. 2013. *Hacia una cobertura regional más amplia de un Fondo de Reservas*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Titelman, Daniel, Cecilia Vera, Pablo Carvallo y Esteban Pérez-Caldentey. 2012. “Hacia una cobertura regional más amplia de un Fondo de Reservas”. En *Papers & Proceedings, VII Conferencia Internacional de Estudios Económicos*, 108-147. Bogotá: FLAR.
- Titelman, Daniel. 2006. “La cooperación financiera en el ámbito subregional: las experiencias de América Latina y el Caribe”. En *Cooperación financiera regional*, compilado por José Antonio Ocampo, 241-268. Santiago de Chile: CEPAL.

- Toche, Eduardo. 2008. Guerra y democracia: los militares peruanos y la construcción nacional. Lima: CLACSO/Descó. URL: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/becas/20120419125101/medrano.pdf>
- Tratado Constitutivo del SUCRE. 2009.
- Trujillo, Fredy. Entrevista por la autora. Quito 28 de octubre de 2019.
- Tursi, Florencia. 2016. "Un milagro: revisando la historia reciente del Perú en clave histórico conceptual". Revista de la Red Intercatedras de Historia de América Latina Contemporánea Año 2, (4), 138-148.
- Tussie, Diana. 2015. "Relaciones internacionales y economía política internacional: notas para el debate". Revista Relaciones Internacionales 24(48): 155-175.
- Tussie, Diana. 1997. El Banco Interamericano de Desarrollo. Buenos Aires: Oficina de Publicaciones del CSC Universidad de Buenos Aires.
- Uribe, José. 2014. "Hacia un fortalecimiento del FLAR". En Construyendo un Fondo Latinoamericano de Reservas Los 35 años del FLAR, editado por Guillermo Perry. Bogotá: FLAR.
- Ugarteche, Oscar. 2021. *Elementos para la cooperación financiera regional*. México: UNAM.
- Ugarteche, Oscar. Entrevista por la autora. Medios virtuales, 13 de marzo de 2020.
- Urrutia, Miguel. 2014. "Los logros y desafíos del FLAR Breve historia del FLAR". En Construyendo un Fondo Latinoamericano de Reservas Los 35 años del FLAR, editado por Guillermo Perry. Bogotá: FLAR.
- Velasco Abad, Fernando. 1981. Ecuador, subdesarrollo y dependencia. Quito: Editorial El Conejo.
- Veltmeyer, Henry y Paul Bowles. 2018. "Critical development studies: an introduction". En *The essential guide to critical development studies*, editado por Henry Veltmeyer y Paul Bowles, 1-30. Routledge.
- Veltmeyer, Henry y Raúl Delgado. 2018. *Critical Development Studies: An Introduction*. Halifax: Fernwood Publishing.
- Villalobos, Fabio. 1985. "Ecuador: Industrialización, empleo y distribución del ingreso: 1970-1978". En *La Economía política del Ecuador: campo, región, nación*, editado por Louis Lefebvre. Quito: Corporación Editora Nacional/CERLAC - York University/FLACSO.
- Vivares, Ernesto. 2013. El Banco Interamericano de Desarrollo en la década neoliberal. Quito: FLACSO. <http://www.flacsoandes.edu.ec/libros?avanzado=0&query=el+bid+en+la+d%C3%A9cada+neoliberal>.
- Wiener, Raúl. 2012. "La derecha y Humala". En *Perú Hoy, La gran continuidad*, compilado por Eduardo Toche. Lima: Descó.
- Williamson, John (1991) *El cambio en las políticas económicas de América Latina*. México: Gernika.

- Wood, Matthew. 2016. "Politicisation, Depoliticisation and Anti-Politics: Towards a Multilevel Research Agenda". *Political Studies Review* 14 (4): 521-533. doi: 10.1111/1478-9302.12074
- Wood, Matt y Matthew Flinders. 2014. "Rethinking depoliticisation: Beyond the governmental". *Policy & Politics* 42 (2), 151-170.
- Wyplosz, Charles. 2006. "Regímenes cambiarios regionales: la experiencia europea". En *Cooperación financiera regional*, compilado por José Antonio Ocampo, 131-162. Santiago de Chile: CEPAL.
- Yamada, Gustavo y Juan Francisco Castro. 2010. "La economía peruana en la última década: Mejor desempeño y mayor resiliencia a las crisis". Trabajo preparado para la Conferencia Internacional, Políticas Económicas en América Latina. Pontificia Universidad Católica del Ecuador Quito, Octubre 2010. Documento de discusión DD/10/02, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- Zegarra, Luis Felipe. 2014. "PERÚ, 1920-1980. Contexto internacional, políticas públicas y crecimiento económico". En *Compendio de historia económica V: la economía peruana entre la gran depresión y el reformismo militar, 1930-1980*, editado por Carlos Contreras, 19-104. Lima: BCRP/IEP.
- Zurbriggen, Cristina. 2007. "La «falacia tecnocrática» y la reforma del Estado A 10 años del Informe del Banco Mundial". *Nueva Sociedad* 210.