

**Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador**  
**Departamento de Estudios Internacionales y Comunicación**  
**Convocatoria 2013-2015**

**Tesis para obtener el título de maestría en Relaciones Internacionales con mención en  
Negociación y Cooperación Internacional**

**Cooperación al Desarrollo: Análisis evolutivo de la Cooperación al Desarrollo en el  
Ecuador (1950-2013)**

**Martha Tatiana Gudiño Valdiviezo**

**Asesor: César Carranza Barahona**  
**Lectores: Jaime Estay y Marta Cabezas**

**Quito, junio de 2016**

## **Dedicatoria**

A Rubén por ser mi compañero de vida.

A Dani y Martin, mis hijos queridos, quienes me impulsan en la lucha por un mundo justo.

A Walter y Marthi, mis queridos Padres, por su amor incondicional.

A mi hermano Xavito, con quien compartimos un profundo compromiso por la justicia social.

A mi ñaño Renesito (+) por su alegría.

A mis suegros, Cesar (+) y Mariani por estar siempre pendientes, aquí y desde el más allá.

A Rubén, Rolo, Roxi y Lauri, por su valiosa amistad.

A todos Ustedes: Gracias!

Su apoyo permitió que este proyecto personal y profesional se vuelva realidad!

## Tabla de contenidos

<b>Resumen .....</b>	<b>VIII</b>
<b>Agradecimiento.....</b>	<b>XII</b>
<b>Introducción.....</b>	<b>1</b>
<b>Capítulo 1 .....</b>	<b>6</b>
<b>El Prisma para el Análisis .....</b>	<b>6</b>
<b>1. La Cooperación Internacional para el Desarrollo .....</b>	<b>6</b>
1.1. Cooperación desde las diferentes perspectivas .....	11
1.1.1. Perspectiva Realista .....	11
1.1.2. Perspectiva Constructivista .....	13
1.1.3. Perspectiva Crítica .....	15
1.1.4. Perspectiva Neoestructuralista .....	16
1.2. Aproximaciones Complementarias .....	17
1.2.1. Política Exterior .....	17
1.2.2. Economía Política Internacional .....	19
<b>Capítulo 2 .....</b>	<b>21</b>
<b>Génesis, evaluación y evolución .....</b>	<b>21</b>
<b>2. El Sistema Internacional de Cooperación.....</b>	<b>21</b>
2.1. Génesis de la cooperación internacional para el desarrollo .....	21
2.2. Finalidad de la Cooperación Internacional: El Desarrollo.....	22
2.3. Evolución de la Cooperación Internacional para el Desarrollo .....	26
2.4. Evaluación de la Cooperación Internacional para el Desarrollo.....	28
2.4.1. Sobre los intereses.....	28
2.4.2. Los loables objetivos.....	29
2.4.3. Los supuestos sobre los cuales se asienta .....	32

<b>Capítulo 3</b> .....	<b>34</b>
<b>CID en Ecuador</b> .....	<b>34</b>
<b>3. CID y modelos de desarrollo</b> .....	<b>34</b>
3.1. Los albores de la Cooperación Internacional.....	34
3.2. La CID en la era del desarrollismo .....	36
3.2.1. Paradigma desarrollista.....	37
3.2.2. Contexto del desarrollismo con énfasis en agricultura .....	38
3.2.3. Las cifras .....	42
3.3. La CID en la era de la industrialización por sustitución de importaciones .....	48
3.3.1. ISI - El paradigma.....	48
3.3.2. El contexto .....	50
3.4. CID en la era del neoliberalismo .....	56
3.4.1. El paradigma Neoliberal .....	56
3.4.2. El contexto neoliberal .....	58
3.5. El Buen Vivir – sumak kawsay.....	70
3.5.1. El paradigma .....	70
3.5.2. El contexto de la CID.....	71
3.5.3. El contexto del Sumak kawsay - Buen Vivir .....	73
3.6. Algunas Reflexiones globales.....	82
<b>Capítulo 4</b> .....	<b>89</b>
<b>La evolución de la CID</b> .....	<b>89</b>
<b>4. Reflexión</b> .....	<b>89</b>
4.1. A manera de reflexión final .....	89
<b>Anexos</b> .....	<b>94</b>
Anexo 1. Obras financiadas por EEUU .....	94
<b>Lista de referencias</b> .....	<b>95</b>

## Índice de Tablas

Tabla 2.1 Consideraciones Políticas y Estratégicas .....	29
Tabla 2.2 Principios Declaración de París .....	33
Tabla 3.1 Volumen e Intensidad AOD 1960-1969 .....	45
Tabla 3.2 Volumen e Intensidad AOD 1970-1979 .....	54
Tabla 3.3 Peso de la Deuda, comparativo por décadas .....	60
Tabla 3.4 Flujo neto total de recursos financieros de los países del DAC para países en desarrollo y organismos multilaterales AOD 1988-1999 .....	66
Tabla 3.5 Ranking de receptores AL 1993-2004 .....	67
Tabla 3.6 Volumen e intensidad AOD por décadas .....	68
Tabla 3.7 Características del sumak kawsay - Buen Vivir.....	71
Tabla 3.8 Objetivos del Régimen de Desarrollo .....	75
Tabla 3.9 Prioridades para la CID .....	79
Tabla 3.10 Volumen e Intensidad Período Sumak kawsay - Buen Vivir.....	81
Tabla 3.11 ID y modelos de desarrollo .....	86

## Índice de Gráficos

Gráfico 3.1 Indicador PIB Período Primario Exportador.....	42
Gráfico 3.2 Indicador PIB PC PIB Período Primario Exportador.....	42
Gráfico 3.3 Promedio Crecimiento Comparado Ecuador y países AL PIB pc 1950-1973 .....	43
Gráfico 3.4 Distribución Exportaciones Petroleras y No Petroleras Ecuador 1950-1969 .....	43
Gráfico 3.5 Concentración Exportaciones 1950-1969 .....	44
Gráfico 3.6 Concentración ODA por fuente financiamiento .....	46
Gráfico 3.7 Indicador PIB Período Industrialización por Sustitución de Importaciones.....	51
Gráfico 3.8 PIB PC Industrialización por Sustitución de Importaciones.....	51
Gráfico 3.9 Distribución Exportaciones Petroleras y No Petroleras Ecuador 1950-1969 .....	52
Gráfico 3.10 Concentración Exportaciones 1970-1979 .....	52
Gráfico 3.11 Concentración Donantes ODA 1970-1979 .....	55
Gráfico 3.12 PIB y Deuda 1980-1999.....	59

Gráfico 3.13 Evolución de la Deuda 1970-2006.....	60
Gráfico 3.14 Tasa de crecimiento Promedio 1990-2009.....	61
Gráfico 3.15 Evolución Inversión Social por lustro 1980-2005 .....	64
Gráfico 3.16 Evolución Concentración CID Comparativo 1990-2005.....	66
Gráfico 3.17 Evolución CID por canal de cooperación 2000-2006.....	69
Gráfico 3.18 Evolución Concentración CID por país de cooperación 2000-2006.....	69
Gráfico 3.19 Ingresos Estatales 2007-2013.....	76
Gráfico 2.20 Relación PIB / Gasto 2001-2011 .....	77
Gráfico 3.21 Inversión Social 2006-2009 .....	78
Gráfico 3.22 Concentración CID por fuente 2006-2013 .....	81

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

Yo, Martha Tatiana Gudiño Valdiviezo, autora de la tesis titulada Cooperación al Desarrollo: Análisis evolutivo de la Cooperación al Desarrollo en el Ecuador (1950-2013) declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría concedido por la Facultad Latinoamérica 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-NC 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, junio de 2016

---

Martha Tatiana Gudiño Valdiviezo

## Resumen

Esta investigación indaga la relación entre la Cooperación Internacional para el Desarrollo y los modelos de desarrollo implementados en el Ecuador, en el período 1950-2013 a través de un análisis evolutivo de la CID a partir de cuatro modelos de desarrollo identificados: desarrollista (1950-1960), industrialización por sustitución de importaciones (1960-1979); neoliberal (1980-2005) y sumak kawsay Buen Vivir (2006-2013).

La pregunta guía de esta investigación fue: ¿Cuál ha sido la evolución de la CID en Ecuador en relación a los modelos de desarrollo?

En cuatro capítulos se presentan los argumentos que intentan dar cuenta de esta evolución. Partiendo en un primer capítulo, del diseño de un marco teórico amplio que facilita una mirada integradora política-económica de la CID; en un segundo momento, se realiza un recorrido, a través de la identificación de los hitos que modificaron la agenda internacional de desarrollo, denominado: génesis, evaluación y evolución de la CID; en el tercer capítulo se entrelaza el modelo económico y la CID en Ecuador, a partir de la caracterización de cada modelo económico y del rol otorgado a la Cooperación, se analiza y contrasta la parte discursiva frente a los flujos, canales y destino de la ayuda oficial al desarrollo; finalmente se presentan algunas reflexiones sobre este recorrido en el último capítulo.

El análisis será abordado desde una perspectiva histórica-crítica apoyada por el prisma de la economía política internacional con sus dos esferas político-económico lo que facilita el identificar cambios y continuidades en la evolución del Cooperación Internacional para el Desarrollo en su implementación específica en el país.

El período de investigación muestra cambios y continuidades. El rol asignado a la CID como herramienta de apoyo en el tránsito del subdesarrollo al desarrollo, es una característica que muestra continuidad entre los períodos desarrollista, industrialización por sustitución de importaciones y neoliberal, produciéndose un cambio con el modelo del sumak kawsay-buen vivir, al cuestionar la visión occidentalizada de la “senda a transitar”. La ruptura la marca la Constitución de 2008, que incorpora al sumak kawsay-buen vivir como fin último del desarrollo, desechando al progreso (medido en términos de crecimiento económico), a la linealidad e idea de recorrido único que desde el Norte se promulga.



La maleabilidad o no de la CID en Ecuador en relación con cada modelo de desarrollo; el nivel de poder e influencia: por medio de sus instituciones, por los fondos transferidos y la asistencia técnica entregada, son los elementos complementarios que se analizan en esta investigación.

Hubo continuidad en el monto del flujo de ayuda de la CID, específicamente Ayuda Oficial al Desarrollo Neta, direccionado a Ecuador, durante el período de investigación (1950-2013), éste ha sido marginal, manteniéndose en un rango menor al 2,1% del PIB. En contraposición, el nivel de influencia e incidencia de los Organismos Internacionales de CID ha sido alto: medido en términos del rol en la definición del modernizado Estado ecuatoriano, en la priorización y toma de decisiones estratégicas y operativas de las entidades estatales, como en la Junapla, en los Ministerio de Agricultura, de Salud, etc.

Sobre la modalidad de la CID, reembolsable y no reembolsable, ha primado la reembolsable en detrimento de la no reembolsable, esto fortalece a construir una relación inequitativa entre los actores del Norte y del Sur; siendo los actores del Norte quienes definen el destino final de los recursos. Accra rompe con la idea de cooperación Norte-Sur, incluye la cooperación Sur-Sur y Triangular.

En cuanto al canal de la CID, en términos de Ayuda Oficial al Desarrollo Neta, AOD Neta, ha habido continuidad, puesto que los recursos provienen mayoritariamente de las relaciones bilaterales; donde Estados Unidos ha mantenido un rol protagónico, seguido por el multilateralismo y en tercer lugar las ONG que se incluyen como actor y canal, con un rol activo y creciente en la gestión de flujos de CID; solamente en la etapa del modelo ISI, la ayuda proveniente desde los Estados Unidos ocupa un puesto secundario, siendo el multilateralismo principal canal.

Un continuo cambio se ha dado respecto a los participantes en la CID, luego de tres décadas, en la cual el Estado fue el único actor, se integra a la sociedad civil, en la búsqueda de resultados más concretos de los recursos destinados a la cooperación, en los 90 la CID se descentraliza, dando cabida a otras instancias de gobierno más de nivel local; a partir de 2000 se incluyen las Organizaciones No Gubernamentales (ONG).

El destino y cantidad de recursos de CID son asignados, mayoritariamente, en función de los intereses de los actores del Norte, la ruptura surge con el Buen Vivir – Sumak kawsay que requiere alineación con los Planes de Desarrollo estatales.

La relación cooperativa con Estados Unidos, a pesar de momentos que ha sido muy rígida por la presión política, sigue siendo la más importante en términos de recursos, seguida por Japón, Alemania y España (en el período del sumak kawsay Buen Vivir).

Dentro del modelo económico (desarrollista, industrialización por sustitución de importaciones, neoliberalismo o sumak kawsay) se considera a la planificación como la herramienta técnica (planes de desarrollo), la entidad planificadora (JUNAPLA, Conade, etc.) es la directora del proceso de formulación de planes; se enfatiza en el crecimiento económico dejando de lado los aspectos sociales. Allí la CID encuentra un espacio para ocupar un rol, que le corresponde al Estado, en la cobertura del gasto social y en la inversión en infraestructura y desarrollo social.

Existe similitud en el modelo económico de los tres períodos (desarrollista, industrialización por sustitución de importaciones, neoliberalismo) en cuanto a que se considera que el desarrollo es fruto del crecimiento económico, en tanto este último exista, el desarrollo llegará por añadidura.

El rol del Estado ha sido similar en el modelo económico de los tres períodos (desarrollista, industrialización por sustitución de importaciones, sumak kawsay-buen vivir) el motor de la economía, la ruptura se da con el modelo neoliberal, en donde es el mercado el que juega el rol fundamental en la economía.

La inestabilidad política es un factor presente y determinante en la implementación del modelo económico y de desarrollo, los cuales han estado sujetos a los Gobierno de turno y el entendimiento de las prioridades estatales, así los esfuerzos para transformar la estructura económica no han sido suficientes ni en inversión de recursos, ni en tiempos menos aún en fuerza.

El crecimiento o contracción de la economía del país ha estado atada al vaivén de los precios de los productos de exportación como: banano, petróleo, productos no tradicionales, todos

ellos comparten la característica de corresponder al sector primario y son los que sostienen el modelo económico, cualquiera sea el período para el que se analice (desarrollista, industrialización por sustitución de importaciones, neoliberalismo o sumak kawsay).

## **Agradecimiento**

A mis Maestros y Maestras

Por su convicción, su tiempo y dedicación a tan noble responsabilidad

A César por su constante voz de aliento

A FLACSO por brindarme tan valiosa oportunidad de aprendizaje personal y profesional

## **Introducción**

La Cooperación Internacional surge como una herramienta de apoyo de los países ricos hacia los países pobres en la búsqueda de mejorar la situación económica, política y social del conjunto de la población, todos ellos integrados como parte de un concepto: el desarrollo. En este trabajo de investigación se indaga sobre los caminos y entresijos recorridos por la Cooperación Internacional al Desarrollo (CID) en los diferentes modelos de desarrollo por los cuales ha apostado el Ecuador desde los lejanos años cincuenta hasta ésta actual etapa del Buen Vivir.

Para facilitar el análisis de este largo período de investigación, está dividida en cuatro períodos: el primero referido al nacimiento de la CID (1950-1960) en un país con un modelo desarrollista; el segundo período en el cual se opta por la industrialización por sustitución de importación (1960-1979); el tercero, con un modelo neoliberal (1980-2005) y finalmente el Buen Vivir (2006-2013).

Esta herramienta de apoyo originalmente definida como vertical, léase del Norte al Sur, se ha visto expuesta a la necesidad de ir haciéndola más horizontal, en su accionar, estructura y modalidades al incorporar a otros actores del Sur y Norte, quienes abogan por una Cooperación integral e integradora; integral en el sentido que supere la Ayuda Oficial al Desarrollo incorporando en su reflexión al comercio, la deuda externa, la remesas, la inversión extranjera directa; e integradora para que la toma de decisiones y sus definiciones sean el producto de la reflexión de sus diferentes actores.

Concebida como herramienta de apoyo, la CID, es fuente de poder e influencia sobre los Estados, al nivel más alto para impulsar la expansión de ciertas concepciones del mundo y la fórmula para alcanzar el mentado desarrollo; para delinear su institucionalidad y como tercer nivel en la definición de políticas internas.

El inicio de la CID en Ecuador estuvo marcado por el interés estratégico que le otorgaba su ubicación geográfica, activo valioso para Estados Unidos, antes y durante la segunda guerra mundial, lo que dio origen a una larga relación de cooperación con éste país. Más adelante, durante la guerra fría, sería el interés de incluir al país en su área de influencia lo que alentaría la colaboración mutua. Dicha cercanía crearía el ambiente propicio para que la CID sirva de

herramienta para iniciar la construcción del Estado Ecuatoriano desarrollista, cimentando las organizaciones rectoras de la economía y de la planificación del desarrollo.

El debilitamiento de la economía de Estados Unidos da paso al multilateralismo con instituciones de fuerte influencia como el Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo, en tanto el fortalecimiento de la economía de Europa y Japón, marca la llegada de otros actores al campo de la CID en Ecuador. Las fuertes críticas sobre el impacto real de la cooperación, generan una profunda reflexión que le permite a la CID superar su focalización en el crecimiento económico, para centrarse en la pobreza y darle un rostro humano al desarrollo. Más adelante los Objetivos de Desarrollo del Milenio, como construcción social y compromiso global dan cuenta del involucramiento y del intento de concentrar los esfuerzos de la Cooperación que se consolidan en el Acuerdo de París, con principios que alientan a priorizar los intereses de los países receptores. En este marco la Agenda de la Cooperación Internacional permeada por los paradigmas del desarrollo, ha orientado su accionar modificando el centro de atención desde un énfasis por la inversión en infraestructura hasta la lucha contra la pobreza.

Las concepciones y orientaciones de la Cooperación Internacional están definidas por el paradigma de desarrollo de la época. Mientras en los años cincuenta el desarrollo era alcanzado a través del crecimiento económico, en las siguientes décadas se incorporaron indicadores de tipo social para una mirada más amplia de lo que es llegar al desarrollo.

El Ecuador se hizo eco, al igual que la mayoría de países de América Latina, del modelo de desarrollo que auspició la CID, así moldeó el rol del Estado, sus instituciones y las políticas internas. Un Estado central, planificador e inversor es funcional para una CID que prioriza el crecimiento económico; un Estado promotor de políticas de auspicio del libre mercado así como de invertir en capital humano, guarda concordancia con una CID promotora de cubrir las necesidades básicas insatisfechas; posteriormente el peso de las deudas interna y externa, modelarían un Estado central magro, que se acoge a la recomendaciones de las instituciones que financian el desarrollo (FMI, BM).

Para el período del Buen Vivir, existe un rompimiento no solamente frente al paradigma del desarrollo sino también de las prioridades que la agenda de la CID imponía. En épocas del

Buen Vivir se vuelve a pensar sobre el concepto de desarrollo, el rol que el Estado desempeña y el tipo de políticas que se requiere para alcanzarlo.

La concepción de desarrollo propuesto por el Buen Vivir es amplia, no se limita al bienestar económico, se incluye categorías espirituales, ambientales y comunitarias; el Estado se desempeña como motor de la economía y las políticas públicas son herramientas de este nuevo andamiaje institucional.

En la visión de desarrollo del Buen Vivir se apuesta por las relaciones horizontales y regionales mientras que, la CID Norte-Sur, que privilegia los intereses estratégicos y políticos, por sobre los de desarrollo, es requerida a alinearse en función de los compromisos globales de apropiación, alineación y armonización acordadas en la Declaración de París; en tanto la CID Sur-Sur y triangular, por la cercanía ideológica de construcción cercanas al Buen Vivir, toman forma y se concreta.

Analizar la evolución de la CID en Ecuador y su relación con los modelos de desarrollo desde 1950 hasta 2013, es el objetivo de esta investigación. Esta investigación será abordada desde una perspectiva histórica-crítica y con el prisma de la economía política internacional que entretene lo económico y lo político como dos dimensiones interrelacionadas. Esto pasa por caracterizar el modelo de desarrollo en una época específica, poner sobre la mesa la agenda global de CID y analizar cómo ésta permeó a Ecuador, revisando actores y la modalidad de canalización de recursos. La pregunta guía de esta investigación es ¿Cuál ha sido la evolución de la CID en Ecuador en relación a los modelos de desarrollo, a saber: estado desarrollista, industrialización por sustitución de importaciones, neoliberal y Buen Vivir?

Considerando que esta investigación es de un largo período de tiempo, más de sesenta años, se recurre al eclecticismo teórico<sup>1</sup> dentro de la economía política internacional como la mejor opción para realizar un análisis político y económico integral de cada etapa y del período de investigación en conjunto, lo que permita sacar elementos de cambio y continuidad de la CID. El realismo permitirá entender el nacimiento de una relación de Ecuador y Estados Unidos marcados por los intereses geoestratégicos; el enfoque neo-liberal crea el marco conceptual

---

<sup>1</sup> “the paradigm-focused social scientist tends to focus on only some forces and ignore others, thereby running the risk of «a particularly high degree of error»” Hirschman: 1970: 341 -343 citado en (Sil y Katzenstein 2010, 413)

para entender el fuerte endeudamiento, la apertura de mercado, la aceptación de la fórmula del Consenso de Washington y el declive de los montos de cooperación, al considerarla como una barrera antes que como una herramienta de apoyo para alcanzar el desarrollo; en tanto la teoría de regímenes, permite entender a la CID como el instrumento organizador de la incorporación de los países receptores en el sistema internacional; para en una etapa final, analizar a la CID considerándola como una herramienta guiada por la moral y de sentido humanista.

La estrategia de investigación es cualitativa e interpretativa, analiza hitos históricos que marcan la evolución de la agenda de la CID en relación de los modelos económicos implementados en Ecuador. Para el análisis se focaliza en cuatro variables y tres relaciones causales.

Para la variable modelo de desarrollo se incluye información sobre la situación económica y política del país así como una caracterización del rol asignado a la CID obtenida a través del Banco Central del Ecuador, Ministerio de Finanzas, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (antes Junapla, Conade, Conam), Constituciones del Ecuador entre otros instrumentos de política pública.

La variable agenda internacional de la CID que especifica prioridades, actores, condiciones y tipo de ayuda ha sido analizada a partir de la lectura crítica de los reportes de la OCDE y del CAD, propuestas programáticas de los mayores donantes complementadas por fuentes secundarias como estudios previos y análisis académicos que mantienen una postura crítica.

La variable flujos de cooperación se nutre de información cuantitativa de los informes del sistema de rendición de cuentas de CID (OECD Stat, Ineci, Seteci); de información cualitativa secundaria de estudios y análisis académicos previamente realizados; y de información cualitativa secundaria como Acuerdos de Cooperación.

Finalmente dentro de la variable evolución de la CID se incluyen las categorías: macroeconomía y modelo de desarrollo, que incluyen información de fuentes primarias.

La investigación se ha estructurado en cuatro capítulos. Se inicia con la definición del modelo teórico amplio que permite entender a la CID a través de la explicación de los conceptos



principales y los elementos constituyentes, desde cuatro perspectivas: realista, constructivista, crítica y neo-estructuralista. El segundo capítulo realiza un recorrido de la evolución de la CID a nivel internacional, marcando los hitos más importantes que modelan su agenda. El tercero presenta el entretrejo de la agenda de CID y los modelos de desarrollo. Finalmente el último capítulo hace una suerte de conclusiones generales del cambio y continuidad de la CID en Ecuador.

## Capítulo 1

### El Prisma para el Análisis

#### 1. La Cooperación Internacional para el Desarrollo

Este primer capítulo sienta las bases del modelo teórico<sup>2</sup> que permite entender a la Cooperación Internacional para el Desarrollo. Son las Relaciones Internacionales con sus diferentes perspectivas las que han sido consideradas para realizar esta investigación, puesto que, al conjugarlas enriquecen el análisis de una realidad internacional cada vez más compleja. Se parte del entendido que las perspectivas de las relaciones internacionales son más complementarias que opuestas: es el estudio del conflicto y la cooperación, del cambio y la continuidad, la dependencia e interdependencia, lo que profundiza el entendimiento de una realidad dada (Del Arenal 2007).

Es la Cooperación Internacional para el desarrollo como “elemento constitutivo” y “rasgo histórico” del sistema internacional pos bélico, el que permite el abordaje teórico (Sanahuja 2001, 2), en tanto es vista también como “una fuerza modeladora de las estructuras estatales en los países receptores” (C. Montúfar 2004, 245)

La construcción de este marco analítico, inicia con la definición del Sistema Internacional que es donde surge la Cooperación. Este Sistema Internacional es asimilado como una herramienta esquemática, que permite entender una realidad dada, a través del análisis de sus partes y el funcionamiento como un todo. El primer componente, *Actores*, caracterizados por su autonomía e influencia a otros elementos del Sistema; la *Estructura*, definida de acuerdo al número y jerarquías de actores así como por el reparto de poder que se dé entre ellos; el segundo definido como *Procesos*, entendidos como las modalidades de relacionamiento recíproco entre los actores. En este último componente del Sistema Internacional, Procesos, surge la Cooperación y el Conflicto como interacciones básicas que en conjunto forman el llamado continuum conflicto/cooperación (Barbé, Relaciones Internacionales 2007).

---

<sup>2</sup> Entendiendo como modelo “una simplificación de la realidad en la que resaltan unos elementos y se ignoran o difuminan otros” (Sahagun, 1998: 56 citado en Calduch, s/f: 54); y teoría como el “conjunto lógicamente coherente de conceptos, axiomas y leyes científicas, gracias al cual podemos dar un significado o interpretación cognoscible y verosímil de la realidad” (Calduch Cervera s/f, 57)

El conflicto que surge por la falta de compatibilidad de objetivos comunes o también por la disputa del acceso a recursos escasos dentro del sistema internacional, cuya máxima expresión es la guerra, lo que Kal Holsti cataloga como una conducta que

emerge de una combinación particular de partes (en conflicto), de posiciones incompatibles sobre un litigio, de actitudes hostiles y de determinadas acciones diplomáticas y militares (Holsti, 1992: 348-349 citado en Barbé, 2007: 207).

En tanto que la cooperación se presenta como la contracara, referida al comportamiento solidario que se genera al confrontarse a problemas que le son comunes a la sociedad internacional como pobreza, cambio climático, narcotráfico, trata de personas, entre otros, conducta que algunos autores definen como la “superación de la imagen anárquica de las relaciones internacionales en beneficio de la eficiencia y del bienestar” (Bonanate, Caffarena, Vellano, Dopo, 1989 citado en Barbé, 2007: 214).

Utilizando la analogía de Barbé del uso del termómetro para medir el continuum conflicto/cooperación, es la sociedad internacional de posguerra la que marcó la temperatura adecuada para que la Cooperación tome fuerza. La evidencia del contexto al que se hace mención son los principios orientadores de la creación de Naciones Unidas y la adscripción de los Estados a su Carta Constitutiva, que dentro de sus propósitos fundamentales señala:

Art. 1.3 Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión (Carta Constitutiva de Naciones Unidas).

Creación que marca un hito fundamental en la Cooperación y da lugar al nacimiento del sistema internacional de cooperación cuya orientación sería “impulsar el progreso socio-económico de los países más pobres” (Fernández Leost 2010). Cooperación Internacional para el Desarrollo, cuya conceptualización varía de autor a autor, siendo la formulada por Gómez y Sanahuja, la seleccionada al considerarla adecuada para la presente investigación:

La Cooperación Internacional para el Desarrollo es el conjunto de actuaciones, realizadas por actores públicos y privados, entre países de diferente nivel de renta con el propósito de promover el progreso económico y social de los países del Sur, de modo que sea más equilibrado en relación con el Norte y resulte sostenible (Gómez y Sanahuja 1999, 17)

En tanto la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) uno de los procedimientos dentro de esta estrategia de desarrollo. Es así como durante el décimo quinto periodo de sesiones de la Asamblea General de la ONU celebrado en 1960 a través de la Resolución 1515 denominada <<Acción concertada en pro del desarrollo económico de los países económicamente poco desarrollados>> se resuelve que “la formación técnica, la educación y la ayuda [...] se consideren como un factor importante para el desarrollo económico de los países insuficientemente desarrollados” (Naciones Unidas 1960, 9).

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) a través del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) define a la AOD como: “subvenciones o préstamos a los países y territorios de la lista del CAD de receptores de la ayuda oficial (países en desarrollo) y a los organismos multilaterales” sujetas al cumplimiento de los siguientes requisitos:

- a) emprendidas por el sector oficial;
- b) cuyo objetivo principal es la promoción del desarrollo económico y el bienestar;
- c) concesionales<sup>3</sup>;
- d) son fondos y también cooperación técnica;
- e) se excluyen recursos: con fines militares y pagos a personas particulares (OECD s.f.).

Estos requisitos mínimos: asegurar un entendimiento común entre los diversos actores del sistema internacional; permiten reflexionar, sobre el cumplimiento o no, de los compromisos realizados; y principalmente disminuyen la posibilidad de interpretaciones particulares (Gómez y Sanahuja 1999).

Esta conceptualización de la AOD, sí bien asegura los tres puntos previamente señalados, pone un velo sobre los intereses de los actores. Intereses de tipo económico y político que están presentes, que influyen y moldean tanto la estructura como los procesos del sistema

---

<sup>3</sup> Los préstamos incluyen al menos un 25% de recursos en calidad de donación.

internacional de cooperación. Visto dentro de esta lógica sistémica, la AOD reflejará los intereses de los actores principales del sistema internacional, asumiendo como actores principales a quienes tienen una mayor capacidad de influencia, autonomía y recursos<sup>4</sup>.

Sanahuja, en relación a la AOD señala de manera categórica “lo que verdaderamente define a la ayuda como objeto de estudio no son sus formas ni sus modalidades, sino su contenido y su significación política y económica” (Sanahuja 1996, 20).

La modalidad de Cooperación Internacional, objeto de esta tesis es aquella cuya finalidad se remite al Desarrollo; categoría que requiere ser especificada y delimitada. Sin embargo esta conceptualización tiene sus complejidades, su definición ha mutado a través del tiempo, a medida que la sociedad internacional ha priorizado determinadas características, el Desarrollo ha ido moldeando su discurso y práctica. Por ello es necesario “entender que el pensamiento sobre desarrollo evoluciona dentro de comunidades epistemológicas bajo las cuales se determina la validez de sus postulados” (Hidalgo-Capitán 2011, 282). La era del desarrollo, inicia con el discurso del Presidente Truman al exponer su Punto IV, al introducir “en el plano conceptual, el nuevo binomio desarrollo/subdesarrollo...El estado de subdesarrollo no es el inverso del “desarrollo”, sino su forma aún inacabada o,... «embrionaria»”. Esta nueva “definición” fue aceptada por quienes estaban a la cabeza de los estados independientes, porque era una forma de demostrar su pretensión de beneficiarse de la “ayuda” que debía conducir al “desarrollo”. Era en la cual “el incremento del PNB es el imperativo fundamental” (Rist 2002, 89-95).

Más de siete décadas han transcurrido desde el puntillazo inicial de la era del desarrollo, los fundamentos sobre los cuales se inscribió han sido cuestionados, sin embargo es innegable, que esa preponderancia economicista ha perdurado. Dos ejemplos contundentes: la métrica básica del sistema internacional de cooperación basa sus decisiones en el valor del Producto Nacional Bruto de cada país, para determinar si un país entra o no en la categoría de receptores de la AOD; el segundo, en la construcción del índice de desarrollo humano que permite entender las posibilidades que un ser humano tiene para cubrir sus necesidades, sigue siendo el PIB con el 30% el que determina el grado de evolución del desarrollo.

---

<sup>4</sup> Categorías utilizadas por (Barbé, Relaciones Internacionales 2007) para establecer las jerarquías entre los actores del sistema internacional.

Por las razones antes expuestas, la categoría de análisis referida al Desarrollo será tomada en relación a las opciones y prioridades que los actores del sistema internacional otorguen al Estado y al mercado dentro de vida económica-política de la sociedad.

Sí bien la perspectiva Neorrealista podría contribuir al abordaje teórico para el desarrollo de la tesis, considerando que esta corriente de pensamiento incorpora dentro del sistema interestatal las relaciones de cooperación, económicas y de influencia. Es la Teoría Crítica la que da una mejor contribución para el desarrollo de la tesis, puesto que esta corriente de pensamiento mira el mundo como un todo, con sus diferentes relaciones e interacciones, sin separaciones entre conocimiento e interés. Los puntos sustantivos de la teoría están referidos a la vinculación de los intereses con el poder, las relaciones entre los Estados, las relaciones con y entre otros actores del contexto internacional, ubica al conocimiento con un rol fundamental en la sociedad que permite 'soñar' con los cambios que se pueden generar. La principal diferencia entre la dos teorías radica en los énfasis que ponen, mientras el Neorealismo lo marca en el sistema internacional y las características de su estructura no así en los componentes; la teoría crítica enfatiza en el sistema, los actores e interacciones, "la teoría crítica es la que no sólo describe las sociedades sino que intenta transformarlas, insistiendo en el papel que ella misma puede asumir en la configuración de los procesos sociales" (Salomón González 2002).

Esta investigación acoge dos categorías económicas definidas por el hegemón: desarrollados y subdesarrollados (Gilpin 1975). Sin embargo el análisis de estas dos categorías se aborda desde el Postdesarrollo, considerándola como una mirada crítica, de los elementos constituyentes, discursivos y programáticos que dieron origen a la Cooperación Internacional. El Postdesarrollo entendido como "el impulso de configurar teorías y prácticas capaces de reinventar la emancipación social a partir de los escombros de las promesas de emancipación que supuestamente constituían parte íntegra de la modernidad" (B. Santos 2002, 13). Un postdesarrollo que se caracteriza por una revalorización de los conocimientos ancestrales, de una construcción participativa, humana, ecológica y sostenible (Escobar 2005).

A estas reflexiones del postdesarrollo se suman las reflexiones propuestas desde la CEPAL, para crear "un enfoque alternativo y complementario al criterio de ingreso per cápita, que implica incorporar explícitamente, en la agenda de cooperación para el desarrollo, la

evaluación de necesidades y carencias que no están representadas por indicadores de ingresos sino que reflejan otro tipo de brechas” (CEPAL 2012, 8).

## **1.1. Cooperación desde las diferentes perspectivas**

### **1.1.1. Perspectiva Realista**

Son tres las premisas que conforman la perspectiva Realista en las Relaciones Internacionales, cuyo principal representante es H. Morgenthau:

- a) Estado centrismo: “el Estado es el *único actor...*, de carácter político (es decir, basado en el poder) y, por otra parte, que en la época moderna el Estado es la *forma histórica* de organización del ejercicio del poder en las relaciones internacionales”
- b) la naturaleza conflictiva de las relaciones internacionales, debido principalmente a la cantidad de actores presentes en el sistema y la contrafuerza que ejercen los intereses nacionales a los que ellos representan
- c) el poder es la unidad de análisis por excelencia, “el estudio de los fenómenos internacionales se transforme en el estudio de «lo político» a nivel internacional” (Barbé 1987, 152-160)

En base a estas premisas, se puede concluir entonces que el Sistema Internacional, desde el enfoque realista, tiene un actor central que es el Estado, el cuál actúa de manera racional, cuyas decisiones están basadas en dar respuesta a su interés nacional y cuyo objetivo fundamental es conseguir, incrementar y mantener su poder dentro del sistema. En cuanto a la estructura, la determina el Estado más poderoso o los Estados poderosos trabajando en conjunto.

Desde el realismo de Hans Morgenthau, las críticas a la ayuda resultan demoledoras, así fueron expuestas en su Teoría Política sobre la Ayuda Exterior, en la cual cuestionaba la obligación moral de los países ricos hacia los pobres, el rol que juegan las transferencias de recursos y servicios para alcanzar el desarrollo así como la finalidad misma de la ayuda para los países receptores:

Of the seeming and real innovations which the modern age has introduced into the practice of foreign policy, none has proven more baffling to both understanding and action than foreign aid. The very assumption that foreign aid is an instrument of foreign policy is a subject of controversy. For, on the one hand, the opinion is widely held that foreign aid is an end in itself, carrying its own justification, both transcending, and independent of, foreign policy. In this view, foreign aid is the fulfillment of an obligation of the few rich nations toward the many poor ones. On the other hand, many see no justification for a policy of foreign aid at all. They look at it as a gigantic boondoggle, a wasteful and indefensible operation which serves neither the interests of the United States nor those of the recipient nations. (Morgenthau 1962)

Desde este enfoque la cooperación internacional al desarrollo “es problemática pues los Estados desenvuelven sus actuaciones en un mundo que se considera de *suma cero*” (Ayllón 2007, 17); esta “diseñada fundamentalmente, sino de forma exclusiva, para defender los intereses del donante en el Estado Receptor, mismos que consisten en incrementar su influencia política, seguridad militar, el comercio y sus respectivas inversiones externas” (Prado Lallande 2009).

Evidencia empírica sustenta éstas afirmaciones, un estudio basado en los flujos de ayuda, para el período 1945-1990, realizado por Griffin concluye:

That foreign aid programs originated as part of the ideological confrontation known as the Cold War and that the motives behind aid were always more political than economic. It is further argued that the economic justifications for foreign aid – filling ‘gaps’ in capital, technology and skills – are suspect and that the economic benefits in terms of long-term development are at best negligible” (Griffin 1991, 645).

A manera de corolario, desde esta perspectiva, el destino de los recursos de la AOD, está determinada por intereses de tipo económico, político, geoestratégico de los países donantes, pues son ellos los actores con más capacidades en el Sistema Internacional de CID.



### 1.1.2. Perspectiva Constructivista

Desde el realismo se plantea el continuum conflicto/cooperación como los elementos constitutivos del Proceso del Sistema Internacional. Este mismo fenómeno, analizado desde la perspectiva constructivista, se lo hace en medida de que se conforma un régimen<sup>5</sup> y a partir de ello se establece su rol en el proceso de gobernanza mundial (Kratochwil y Ruggie 2009). La estructura del Sistema Internacional, desde esta perspectiva considera:

- a) Al Estado como una autoridad de un territorio, con intereses definidos sobre la base de las cuales toma decisiones.
- b) La cooperación es un instrumento para alcanzar objetivos que les sean comunes a otros Estados. “cooperar en política internacional es tomar decisiones y seguir cursos de acción que resulten ventajosos para otros actores”
- c) Entorno anárquico, al considerar que los actores denominados Estados siendo múltiples y diversos no conforman una estructura ni establecen jerarquías entre ellos, tampoco existe un liderato que organice y defina la vida de la sociedad internacional. Por tanto la cooperación se traduce en la construcción de una matriz de expectativas comunes como “un medio para facilitar la coordinación de la acción y, con ello, el servicio de los intereses propios de cada Estado... - regímenes -, [que] son la cúspide del orden internacional en medio de la anarquía” (Ashley 2009, 85-7)

La CID como régimen surge en la medida que los diferentes actores (estatales y no estatales) aceptan el binomio desarrollo-subdesarrollo como área convergente de interés e inicia con la construcción (unilateral o participativa) de un marco normativo que defina, regule y asegure la interrelación entre los actores, cuya máxima es “la estabilidad del orden internacional” (C. Montúfar 2002, 251).

Desde la visión constructivista en el Sistema Internacional las decisiones se toman considerando los intereses ajenos no los propios y se implementan de manera coordinada, por lo que “prima la coordinación, la estabilidad y la posibilidad de control y regulación internacionales” (C. Montúfar 2002, 251) generando muestra de que existen “elementos

---

<sup>5</sup> Entendido como el “conjunto de principios, normas, reglas, y procedimientos de toma de decisiones implícitos o explícitos, alrededor de los cuales convergen las expectativas de los actores en una área dada de las relaciones internacionales” (Krasner 1983, 73).

intangibles como los éticos y solidarios [que] también han jugado un papel fundamental en el desarrollo – pasado y presente – de las RI” (Prado Lallande 2009, 29).

David H. Lumsdaine es uno de los exponentes de esta perspectiva, señala que no son los intereses de los países donantes los que han definido la orientación de la AOD, sino son los principios de solidaridad, generosidad y altruismo de aportar para la construcción de un mundo mejor, basado en:

I argue that moral conceptions affect international politics in three ways: through the systematic transfer of domestic political conceptions of justice to international life; through social and moral dialogue that constitutes international society; and through normative meanings implicit in international regimes or practices such as foreign aid, meaning which shape the ongoing evolution of those practices (Lumsdaine 1993, 5).

Para Lumsdaine, la ayuda externa solamente puede ser entendida como el interés en el empoderamiento y la resolución del problema de pobreza en el mundo, que aqueja a una cantidad importante de personas en el mundo, que sin la recepción de estos recursos estaría en una condición aún más desfavorable (Lumsdaine 1993).

Otro teórico constructivista, Riddell, pone un diferente énfasis, en cuanto a los actores del Sistema Internacional, al señalar que existe dos tipologías de Estado: fuertes y débiles, sobre el primero de los cuales y por el hecho de formar parte de la sociedad internacional, recae la responsabilidad moral con los segundos, al reconocer que existe pobreza que requiere ser erradicada, equilibrios internos a trabajar y que ambas son el resultado de las relaciones históricas inequitativas (Riddell 1987). Esta responsabilidad moral, es entendida como una “norma [que] se ajusta a la cooperación internacional como una práctica voluntaria, ya que su incumplimiento no implica una sanción, sino más bien una recriminación o reproche por parte de otros actores del sistema internacional” (Pauselli 2013, 87).

### 1.1.3. Perspectiva Crítica

Dentro de la Economía Política Internacional, se considera a la Teoría Crítica, al considerar que proporciona los elementos conceptuales que contribuirán a un entendimiento y reflexión del fenómeno que se pretende estudiar, en palabras de Cox “[Critical Theory] stands back from the existing order of things to ask how that order came into being...[this theory] works in a more historical and diachronic dimension. It’s aim is the understanding of structural change” (Cox 1996, 525), las preocupaciones de la Teoría Crítica giran alrededor de los temas fundamentales del funcionamiento del sistema internacional en un mundo globalizado. A diferencia de la teoría orientada a la resolución de problemas, la Teoría Crítica, pone énfasis en reflexionar sobre un problema en su integralidad, partiendo de la observación, pasando por el análisis de las diferentes partes de un problema, al cuestionamiento de los elementos que dieron lugar a un proceso de cambio, para finalmente llegar a proponer ajustes o mejoras. (Cox 1996). En relación al caso de estudio, la Teoría Crítica, ayudará a entender el cambiante contexto en el cuál el concepto de Desarrollo se ha ido formando, ha establecido prioridades y señalado sendas por las cuales transitar para alcanzarlo; y, de manera paralela entender cómo la Cooperación Internacional ha ido adaptándose en sus concepciones e implementaciones.

El maridaje, Cooperación Internacional y Desarrollo, será analizado desde la propuesta teórica de César Montúfar, la cual señala que, el entendimiento de la Cooperación Internacional solamente puede darse a través del análisis crítico del contexto en el cual surgió y del rol que ha venido desempeñando en “el proceso de constitución del orden económico y político internacional”. Se considera la mencionada propuesta teórica como la más relevante para el presente estudio, por dos motivos fundamentales: el primero, porque “se centra en las consecuencias políticas e institucionales de la AID<sup>6</sup>”; el segundo, es un aporte teórico construido desde la reflexión Latinoamérica profundizado para países de menor nivel de crecimiento industrial, puesto que considera que “La relación con las OAI<sup>7</sup>, no obstante también ser receptores de asistencia, es cualitativamente diferente respecto al resto de países latinoamericanos “en desarrollo”. Desde esta teoría la Ayuda Internacional al Desarrollo es “el resultado de la interrelación de tres variables: los intereses de los donantes, la dinámica de

---

<sup>6</sup> César Montufar en su propuesta identifica a la Cooperación al Desarrollo con las siglas AID (Asistencia Internacional para el Desarrollo), denominación originaria de los programas implementados en la década de los cuarenta. (C. Montúfar 2002)

<sup>7</sup> OAI (Organizaciones de Asistencia Internacional), en esta tesis, denominados donantes.

las organizaciones de asistencia y las interpretaciones teóricas sobre el desarrollo” (C. Montúfar 2002, 37).

#### **1.1.4. Perspectiva Neoestructuralista**

Para pensadores del neoestructuralismo, los principales problemas estaban en los factores endógenos: distribución inequitativa del ingreso y la riqueza, concentración de la propiedad de la tierra, inadecuada inserción en el comercio mundial, la concentración en el mercado y el retraso tecnológico (Berthomieu, Ehrhart y Hernández-Bielma 2005).

La propuesta neoestructuralista, señalada como el bosquejo de una estrategia renovada de desarrollo *desde dentro*, entendido como la transformación del uso y acceso de los recursos productivos; énfasis en el desempeño técnico; la capacidad organizativa y la disciplina social; la prudencia del consumo público y privado, priorizando el ahorro nacional, así como el desarrollo de habilidades para engancharse a la economía mundial (Sunkel y Ramos 1991).

Este neoestructuralismo se plasma en la transformación de las estructuras productivas de la región en un marco de progresiva equidad social. La propuesta señalaba como esas transformaciones, iban a permitir cumplir los objetivos del desarrollo: “crecer, mejorar la distribución del ingreso, consolidar los procesos democratizadores, adquirir mayor autonomía, crear condiciones que detengan el deterioro ambiental y mejorar la calidad de la vida de toda la población” (CEPAL 1990, 10).

Se reconoce la imperiosa necesidad de llegar a acuerdos entre el Estado y la sociedad civil, para implementar un conjunto de medidas que permitan el cambio estructural, es decir, asegurar el compromiso y la legitimidad de las decisiones y por otro lado, que la sociedad civil, sea consciente de las implicaciones que traerán las medidas correctivas. Por esta razón se señala la necesidad de políticas sectoriales, cambios institucionales para definir una nueva forma de interacción entre los agentes sociales el Estado y la sociedad, así como también medidas redistributivas, finalmente poniendo énfasis en la integración regional con criterio subregionales y graduales. (CEPAL 1990, 16-18). El patrón productivo es visto de manera tridimensional: la relación mercado interno-externo, la estructura sectorial y los agentes empresariales. Ese conjunto de relaciones que se ejercen entre éstas las que permiten un ambiente óptimo competitivo y en donde los gobiernos necesitan apuntalar con políticas

públicas. Esta corriente de pensamiento, frente a la previa, el estructuralismo, evolucionaba, al incluir el componente social en el debate: la equidad, superando la lógica de crecimiento *per se*, como única opción del desarrollo. La propuesta neoestructuralista, da al Estado un papel prominente, como rector del mercado.

## **1.2. Aproximaciones Complementarias**

### **1.2.1. Política Exterior**

La construcción de la política exterior requiere la definición de los intereses nacionales<sup>8</sup> que tenga el Estado y cómo estos se proyectan hacia el entorno internacional. Estos intereses nacionales surgen como resultado del involucramiento de actores e instituciones enmarcadas en un contexto específico. Desde el mundo académico se enfatiza en la categorización de Política de Estado (Del Arenal 2011), (Durán i Lleida 2009), (Palacio de Oteyza 2008). Esta jerarquización pensada con la finalidad de que se convierta en el marco de referencia en materia internacional para quién sea investido como Presidente del Gobierno, más allá de la tendencia política a la cual represente, lo cual contribuya a construir una reputación sólida de España en el orden internacional, así lo señala Del Arenal “una política sólida, consistente y creíble no puede estar dando bandazos en función de los distintos gobiernos que se sucedan en un Estado, so pena, en caso contrario, de convertir esa política en un simple instrumento político e ideológico al servicio exclusivo del gobierno de turno” (Del Arenal 2011, 75) a lo que desde una visión política contrapuesta aunque de manera complementaria señala “la política exterior no puede variar según el color de los sucesivos gobiernos. Ha de existir una continuidad de propósito y una lenta decantación que otorgue identidad a la política exterior y que permita consolidar alianzas y posiciones” (Durán i Lleida 2009, 325).

La política exterior de un Estado desempeña una doble función, Del Arenal plantea esta dualidad en los siguientes términos:

por un lado, [cumple la función de] hacer realidad las demandas internas y los intereses de seguridad, políticos, económicos, sociales y culturales de un Estado o, mejor, de una sociedad en el ámbito internacional, y, por otro, responder adecuadamente a los retos,

---

<sup>8</sup> Definidos a través del debate abierto y participativo de la sociedad misma y del Estado democrático en el cuál se generaron.

problemas y amenazas de naturaleza internacional que afectan a esos intereses nacionales.  
(Del Arenal 2011, 88)

Considerando esta dualidad funcional de la Política Exterior, una adecuada interpretación es factible en medida que los intereses nacionales que la constituyen sean deducidos.

En la presente investigación se utiliza el prisma del consenso como la condición indispensable en la construcción de la política exterior, más allá del contexto político en la cual se desenvuelve, al considerar que las otras dos posiciones a través de su argumentación finalmente decantan en la necesidad de acuerdos mínimos, tal como sustenta esta posición de búsqueda del consenso. Desde la posición de Palacio de Oteyza quién sostiene la segunda corriente señala “El objetivo es llegar lo antes posible a un pacto de Estado, a un consenso básico sobre un núcleo reducido de asuntos estratégicos a salvo de su utilización partidista” (Palacio de Oteyza, 2008: 104 citado en Del Arenal, 2011: 78); desde la tercera corriente representada por Aixelá, se señala lo imperioso de establecer límites al disenso, que bien podría interpretarse como elementos mínimos de un consenso, menciona dentro de sus escritos “unos nuevos límites para el disenso, que desafían las reglas del juego democrático en el ámbito de la política exterior”(Aixelá, 2008: 39 y 41 citado en Del Arenal, 2011: 80).

El prisma del consenso definido como “el acuerdo entre los principales partidos políticos de un Estado en cuanto a las líneas o coordenadas maestras, prioridades y principios básicos” (Del Arenal 2011, 80) en función de los intereses nacionales, o como lo plantea Fundación Alternativa la definición de acuerdos sobre “áreas y elementos estratégicos” (Fundación Alternativas 2005, 10) que entrarían en la jerarquía de Política de Estado “en aras de la previsibilidad y solidez imprescindibles para ser tomados en serio en la sociedad internacional” (Sahagún 2005, 266-267), dejando las tácticas y la operatividad para quien este al frente del Gobierno (Sahagún 2005).

Las aristas del prisma seleccionado incluyen “líneas maestras y principios básicos [en la política exterior del Estado] acordes con los intereses nacionales”. Siendo uno de los elementos constitutivos de la política exterior de un Estado la Cooperación Internacional para el Desarrollo que despliega hacia el sistema internacional, se puede entender que esta CID será el fiel reflejo de esas “líneas maestras y principios básicos acordes con los intereses nacionales” (Del Arenal 2011, 76). Por tanto un análisis y comprensión de la CID podría

clarificar y transparentar esos intereses nacionales que no siempre están expuestos de manera contundente. De allí la relevancia de la Cooperación Internacional para el Desarrollo.

### **1.2.2. Economía Política Internacional**

La Economía Política Internacional es el lente con el cual se realizará el presente estudio, considerando que esta sub-disciplina de las relaciones internacionales permite entender “[la] interacción recíproca ente lo económico y lo político en las relaciones internacionales” (Gilpin 1975, 22), es decir, permite una perspectiva integral de cómo los procesos generados dentro de la sociedad internacional son permeados por ambas esferas; en palabras de Joan Spero, “así como los factores económicos influyen en los resultados políticos, los factores políticos influyen en los económicos. Sin embargo, los estudios de la política internacional desatienden, con frecuencia, las determinantes políticas de las relaciones económicas internacionales” (Spero 1985). Para el caso de estudio, la interacción que se analizará está entre la retórica de la cooperación y la teoría del desarrollo, así como la cantidad y composición de la Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Los supuestos básicos de EPI que permitirán entender la relación existen entre Cooperación Internacional y desarrollo:

- (i) The political and economic domains cannot be separated in any real sense, and even in doing so far for analytical purpose its perils;
- (ii) Political interaction is one of the principal means through which the economic structures of the market are established and in turn transformed;
- (iii) there is an intimate connection between the domestic and international levels of analysis, and that the two cannot meaningfully be separated off from one another (Underhill 2000)

Las políticas públicas son herramientas del estado para crear mejores condiciones en la sociedad, pudiendo ser en temas redistributivos o en la generación de oportunidades. Diseñar políticas públicas que promuevan el empleo, acceso a salud, educación, nutrición; asegurar su financiamiento, la implementación y la efectividad de resultados son potentes promotores del desarrollo de un país. La relevancia que un Estado otorga a estos aspectos sociales está

medida en función del presupuesto que se destina, de ahí la importancia de revisar la evolución o involución a través de los diferentes modelos de desarrollo.

Identificado el prisma teórico, se considera relevantes los aportes de Cox para esta investigación, quién señala que:

the real achievement of IPE was not to bring in economics, but to open up a critical investigation into changes in historical structures. Having done this, the emphasis on economics become merely an important incident in the movement towards a new knowledge about world order” (Cox 2002, 79)

La evolución tanto de la EPI como de las RI integrando en el análisis aspectos más allá de lo económico permitirá un mejor entendimiento de cómo las relaciones sociales de poder han construido un nuevo orden mundial.



## Capítulo 2

### Génesis, evaluación y evolución

#### 2. El Sistema Internacional de Cooperación

##### 2.1. Génesis de la cooperación internacional para el desarrollo

Tras la Segunda Guerra Mundial, el sistema internacional se transforma, un nuevo orden emerge, el bipolar, representado por la Unión Soviética y la alianza Gran Bretaña-Estados Unidos, potencias que no tienen una visión compartida sobre el diseño de este nuevo orden mundial, ni tampoco la confianza suficiente para construirlo en conjunto. En este contexto, se conforman dos subsistemas o bloques paralelos con sus particulares características, principios, roles y actores, en palabras de Barbé, “son dos esferas separadas de autoridad, en las que el poder está altamente concentrado” (Barbé 2007, 234). La Guerra Fría<sup>9</sup> reforzará la existencia de estos dos bloques paralelos. Es el aspecto económico que dio lugar a la primacía para Estados Unidos, en este orden bipolar, puesto que su economía “representaba casi la mitad de la producción del comercio del mundo, y en las arcas de la Reserva Federal se encontraba el 80% de las reservas de oro mundiales” (Unceta y Yoldi 2000, 16).

Con la primacía establecida, Estados Unidos asume el liderazgo tanto en la definición como implementación del nuevo orden mundial, cuyos fines giraban alrededor del fortalecimiento de su hegemonía, la promoción de un modelo de desarrollo y el aseguramiento de que los países de Europa no encuentren puntos comunes con el otro bloque: el socialista. Fueron estos fines los que moldearon el sistema internacional, iniciando con la realización de la Conferencia de Bretton Woods<sup>10</sup> y el surgimiento del Sistema de Naciones Unidas<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> entendida como “estado de guerra improbable y de paz imposible” como lo describe Raymond Aron citado en (Barbé, Relaciones Internacionales 2007, 236), improbable por ser una guerra ideológica antes que bélica, entre el lado este-liberal y oeste-comunista, y, de paz imposible, dado que la mutua existencia de los bloques pone en riesgo el sistema y por tanto el equipamiento militar juega un rol al crear un sentimiento de seguridad.

<sup>10</sup> Conferencia realizada en New Hampshire, Estados Unidos cuyo objetivo fue definir el marco para el fomento de la economía de la postguerra. El denominado Acuerdo Bretton Woods se condensa en: la fijación del dólar en la moneda de referencia para la economía mundial, pasando de ser patrón oro a un patrón oro-divisas con ello estabilizar los tipos de cambio, así como la creación de las entidades internacionales que aseguren la operatividad de los acuerdos, en primer lugar Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional y en un período posterior el GATT – General Agreement on Tariffs and Trade)

<sup>11</sup> Basada en los 14 puntos de la Carta del Atlántico de 1941 cuyo objetivo principal fue el mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional, se construyó la Declaración de las Naciones Unidas para “la promoción de niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y

Evidencias de la diferencia de visión del nuevo orden mundial se encuentran en los discursos de sus líderes. Por un lado Harry Truman, en su discurso de posesión como trigésimo tercer Presidente de los Estados Unidos, señaló: “debemos embarcarnos en un programa nuevo y audaz para lograr que los beneficios de nuestros avances científicos y el progreso industrial estén disponibles para la mejora y el crecimiento de las áreas subdesarrolladas (Truman 1949). En tanto, Nikita Krushev, Secretario General del Comité Central del Partido Comunista en la URSS, afirmó en el XX Congreso del Partido en 1956:

Los países en desarrollo, aunque no pertenecen al Sistema Mundial Socialista, pueden aprovecharse de sus logros [...] no necesitan tener que mendigar a sus antiguos opresores para lograr equipos modernos. Pueden conseguirlos en los países socialistas, libres de todo tipo de obligación política y militar” (Unceta y Yoldi 2000, 18).

Este es el marco en el que nace la cooperación internacional para el desarrollo, dentro de un orden bipolar, con un hegemon en cada bloque interesado en ampliar su área de influencia y de que su subsistema sea el que prevalezca y se fortalezca, en este contexto la cooperación es una herramienta de poder e influencia, “ambos bloques —Este y Oeste— comenzarían a desarrollar políticas orientadas a canalizar recursos financieros y asistencia técnica en el marco de programas de cooperación, además de importantes paquetes de ayuda militar” (Unceta y Yoldi 2000, 17) que formarían la parte medular de la Doctrina Truman.

## **2.2. Finalidad de la Cooperación Internacional: El Desarrollo**

La organización de la economía en el período de posguerra “proyectó nuevos imaginarios nacidos al amparo de los Estados de bienestar-keynesianos, la producción fordista, el consumo masificado y la estructuración corporativa de ciertos principios básicos de socialización con la particular centralidad de la relación salarial” (Jessop, 2008: 67-74 citado en (Trucco 2012, 13-4). Fueron estos imaginarios los elementos base sobre los cuales la teoría económica formuló su modelo de desarrollo sustentado en el crecimiento económico.

---

desarrollo económico y social” (ONU s.f.). A partir de lo cual se dio inicio a las instituciones como elementos importantes del sistema: OTI, FAO, UNESCO, UNICEF, OMS, ACNUR, entre otras (Unceta y Yoldi 2000)

La obra de W.W. Rostow (1960) “Las etapas del crecimiento económico: un manifiesto no comunista” traduce la visión del desarrollo de la época, en éste se precisa los elementos que permiten avanzar de una sociedad subdesarrollada a una desarrollada, ubicando para ello hitos de “la sociedad tradicional, las condiciones previas para el impulso inicial, el impulso inicial, la marcha hacia la madurez y la era del gran consumo en masa” (Rostow 1961, 16). La principal característica que ubica W.W. Rostow en la sociedad tradicional es la limitante de su producción cuyo origen lo describe a continuación:

Este límite [baja productividad] provenía del hecho de que no eran asequibles las posibilidades científicas y técnicas modernas o que no se podían aplicar en forma regular y sistemática [...] el nivel de la productividad estaba limitado por lo inaccesible de la ciencia moderna, de sus aplicaciones y del marco intelectual (Rostow 1961, 16-7)

De esta caracterización se desprenden tres elementos cruciales para el entendimiento de la obra de Rostow: el primero, existe una sola senda a transitar para alcanzar el desarrollo; el segundo, que la productividad crece en medida que la ciencia y la tecnología son aprovechadas por una sociedad; que la productividad es de bienes de consumo (básicos o duraderos) o de bienes de capital (social o privado) (Trucco 2012). Desde esta perspectiva de desarrollo, la ausencia de factores como capital, acceso a tecnología, conocimiento científico, mano de obra, democracia e institucionalidad son caracterizados como obstáculos que no permiten alcanzar el desarrollo y que por tanto a ser superados.

Con esta visión de desarrollo que debía implementarse, la cooperación internacional se convierte en el instrumento facilitador en el tránsito del subdesarrollo al desarrollo a través de políticas “basadas en la adecuada intervención de los gobiernos locales y en la transferencia internacional de capitales y tecnología, [lo cual] permitiría que el modelo de los países industrializados se extendiera poco a poco a lo largo y ancho del mundo” (Unceta y Yoldi 2000, 26). Dos programas emblemáticos de la Cooperación Internacional para el Desarrollo: el Plan Marshall<sup>12</sup> y la Alianza para el Progreso así lo evidencian.

---

<sup>12</sup> Programa de Recuperación de Europa (ERP, por sus siglas en inglés) más conocido como Plan Marshall por el apellido del Secretario de Estado de la época: George Marshall, quién lidero el programa, basado en la transferencia de recursos a Europa por un valor de 12.4 billones orientados a la reconstrucción de las áreas devastadas tras la II Guerra Mundial, fomento de la industria y la agricultura cuya responsabilidad de otorgamiento y entrega de recursos recayó en la Organización Europea para la Cooperación Económica (Grogin 1992).

El Plan Marshall, considerado el primer ejemplo del funcionamiento de la cooperación internacional, fue estructurado como un paquete de apoyo a la Europa devastada por la segunda guerra mundial, cuyo objetivo fue “propiciar el incremento de las tasas de inversión en unos países con una estructura económica destruida, pero ansiosos de recuperación, con una capacidad técnica avanzada junto con un nivel de capacitación alto” (Boni Aristizabal 2010, 15). Utilizando el prisma de Rostow, el desarrollo europeo se lograría a través del crecimiento económico como resultado de la reactivación del aparato productivo de los países a causa de la inversión de capital en la reconstrucción.

El símil para América Latina, durante los años 60, fue la Alianza para el Progreso<sup>13</sup>, programa visto como una “respuesta al desafío político -y también al peligro- que significa la presencia de un país socialista dentro del continente” (Instituto de Desarrollo Económico y Social 1963, 123). La Alianza para el Progreso, era una propuesta para acabar con todos “los males del subdesarrollo” sean estos “la inestabilidad social, la inseguridad económica, la estrechez y la pobreza extrema, la enfermedad prematura, la falta de instrucción, la crisis de las instituciones públicas” (Center for Latin American Studies at the University of Miami 1964, 126). Lucha llevada a cabo desde dos aristas tendientes a generar un clima favorable de inversión: la económica<sup>14</sup> y la política orientada al fortalecimiento de las instituciones democráticas. Nuevamente utilizando el prisma de Rostow, el desarrollo de América Latina se lograría a través de la creación del clima favorable para la inversión que es el primer acelerador del crecimiento económico.

Del análisis del Plan Marshall se evidencia que la “generosidad y buena voluntad” de Estados Unidos en la entrega de los recursos tuvo su contraparte de influencia en el cómo llevar adelante la reconstrucción y con quiénes hacerlo, esto lo confirma Chomsky cuando señala que las piedras fundacionales de las modernas corporaciones transnacionales fueron fraguadas con el dinero del Plan y al amparo del “paraguas del Poder Americano” (Chomsky 1999, 8-10). En tanto en la Alianza para el Progreso hasta sus más asiduos defensores señalaban la preocupación del destino y uso de los recursos:

---

<sup>13</sup> Programa decenal estimado en veinte millones en ayuda financiera extranjera (Krause 1963), provenientes desde fondos públicos, instituciones internas de Bretton Woods bajo la modalidad de grant-aid o préstamos con intereses bajos o inexistentes. El objetivo de este programa fue “procurar una vida mejor a todos los habitantes del continente” (Center for Latin American Studies at the University of Miami 1964, 129).

<sup>14</sup> Incluyó: reforma agraria, reformas fiscales y tributarias, estabilización de precios en los productos básicos, integración económica y legislación

Los Estados Unidos están evidentemente preocupados por la posibilidad de que una buena parte de los recursos económicos que puedan proporcionar a los gobiernos latinoamericanos se filtre de alguna manera hacia los grupos privilegiados y no contribuya como es su propósito a promover o a acelerar el desarrollo económico (Instituto de Desarrollo Económico y Social 1963, 143)

Ambos programas reflejan la visión del momento de la naciente cooperación internacional para el desarrollo:

- a) Son facilitados a los países de Europa y América Latina para mantenerlos en el área de influencia como “zona segura” en respuesta a intereses geopolíticos a la vez que apoyan el fortalecimiento de la potencia hegemónica. La alineación o no con los fines de cada subsistema, marcarían el destino de los recursos de la ayuda, “de tal manera que quedaban asignados de acuerdo con criterios geoestratégicos, buscando en último término el establecimiento de zonas seguras” (Griffin, 1991, 645-685 citado en (Boni Aristizabal 2010, 15).
- b) Traducen en su diseño programático una concepción de que existe una senda a ser recorrida, entendida como un modelo para alcanzar el desarrollo, a través del crecimiento económico. c) Dentro de esta concepción de desarrollo se concibe que factores como capital externo, acceso a tecnología y conocimiento científico juegan el rol de impulsores para caminar por la senda que lleve a la sociedad de consumo de masas.

Sin embargo elementos fundamentales de la construcción de una visión común como la participación, relación horizontal, responsabilización y apropiación de las partes no formaron parte de la lógica de concepción de dichos programas. El relacionamiento entre los actores, en este momento principalmente estatales, Gobierno de Estados Unidos-Gobiernos de Europa y América Latina fue jerárquica y unidireccional.

Esta construcción discursiva inicialmente, se plasmaría en un concepto sobre la cooperación al desarrollo, para la etapa de posguerra que en palabras de Attina es:

La cooperación, como categoría de las relaciones políticas internacionales es la forma de relación entre los gobiernos que supera el simple nivel de la colaboración técnico-administrativa. En el origen de las relaciones cooperativas existe un cálculo individual que revela que el mejor modo de conseguir uno o más objetivos nacionales fundamentales es cooperar con otro gobierno dando vida así a un tipo de relaciones particular y diferente de la que se tiene con otros gobiernos en relación con los mismos objetivos. (Attina, 1983: 84 citado en Barbé, 2007: 215).

Ésta conceptualización define las características que guiarán el desenvolvimiento de la cooperación internacional: la conformación: siendo éstas parte de las relaciones políticas internacionales; la modalidad: relación de gobierno a gobierno, en donde los intereses individuales son priorizados; en cuanto a la finalidad es básicamente el logro de objetivos nacionales.

### **2.3. Evolución de la Cooperación Internacional para el Desarrollo**

El proceso de independización de las colonias, especialmente en África y Asia, conocido como descolonización<sup>15</sup> operó cambios en el sistema internacional, lo cual trajo consecuencias en el destino de recursos, una Europa más fuerte en términos económicos, consideró como un instrumento de apoyo a sus ex-colonias en su proceso emancipatorio, “la cooperación internacional vendría a convertirse así en un instrumento de utilidad e interés desde ambos puntos de vista, y los Ministerios de Cooperación externa acabarían sustituyendo a los antiguos Ministerios de Colonias” (Unceta y Yoldi 2000, 19).

La teoría de Raúl Prebisch señala que el desarrollo y subdesarrollo son las dos caras de la misma moneda, que conviven dentro del sistema económico.

El subdesarrollo está conectado de manera estrecha con la expansión de los países industrializados; el desarrollo y el subdesarrollo son aspectos diferentes del mismo proceso universal; el subdesarrollo no puede ser considerado como la condición primera para un proceso evolucionista; la dependencia, con todo, no es solamente un fenómeno externo sino que se manifiesta también en diferentes formas en la estructura interna (social, ideológica y política) (Blomström y Hettne, 1984: 15 citado en (T. Santos 1998)

---

<sup>15</sup> El proceso inicio en la década de los 50 en Asia para luego extenderse a África, El Caribe concluyendo en las otras regiones del mundo en la década de los 70 (Tassara 2011)

El conjunto de reflexiones desde América Latina aviva la realización de la Conferencia de Bandung, como el espacio para que se escuche la voz de las excolonias europeas y los retos a los cuales se confrontaban al asumir el rol como flamantes naciones. En este diálogo se origina el Movimiento de los no alineados “que proclamaba[n] no sólo el fin de las metrópolis, sino también la irrupción masiva en el escenario mundial de unos países que no querían dejarse arrastrar por los conflictos, ideológicos y armados, de la guerra fría” (Mesa 1993).

Las reflexiones desde la periferia, tanto desde los académicos como del movimiento de los no alineados, no cambiaron la estructura y los procesos de la cooperación internacional que mantuvo su visión y dinámica. En donde se vieron reflejadas las reflexiones desde la periferia es en lo relativo a actores, puesto que se dio lugar al apareamiento de la UNCTAD<sup>16</sup>, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, institución que daba continuidad a las creadas por Bretton Wodds, cuya política estaba orientada a la protección de los productos de los países pobres, “lo que representó por vez primera el reconocimiento de que la viabilidad de los procesos de desarrollo se encontraba estrechamente unida a las condiciones del comercio internacional” (Unceta y Yoldi 2000, 40).

El Movimiento de los No Alineados reconoció en esta coyuntura la oportunidad de reformar el orden mundial, es así que la VI Asamblea Extraordinaria de Naciones Unidas se establecieron los acuerdos para el establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional, que estaba basado principalmente en la soberanía e igualdad de los Estados en cuanto a su sistema económico, gestión de recursos naturales y construcción de soluciones económicas globales.

El entorno mundial se modificó para la década de los 70 motivado por dos hechos, el primero el deterioro de la economía de Estados Unidos en comparación con el crecimiento de Japón y Europa; el segundo, referido a la crisis energética originada en el alza intempestiva de los precios del petróleo por parte de los países árabes exportadores de petróleo, como resultado del conflicto de Egipto y Siria con Israel. Estos dos hechos combinados minaron la situación económica de Estados Unidos debido a la alta dependencia del petróleo para el

---

<sup>16</sup> Espacio institucional creado para tratar los temas de comercio y desarrollo. El promotor institucional fue la CEPAL, liderado por Raúl Prebisch, asumiendo el cargo de primer secretario de este organismo.

funcionamiento de su industria. A la par, los países productores de petróleo, veían crecer de manera importante sus ingresos por el incremento de los precios internacionales de esta materia prima, lo que se su vez les generó un espacio en el orden mundial.

Luego de dos décadas de implementación de la CID, surgen las primeras interrogantes sobre los resultados concretos y los actores del Norte realizan un primer balance de la contribución de la cooperación y los logros alcanzados. Los actores del Sur, también tenían su preocupaciones “muchas de esas obras representaban dudosas alternativas de desarrollo y, en todo caso, aparecían desvinculadas de proyectos capaces de promover una auténtica transformación social” (Unceta y Yoldi 2000, 49).

## **2.4. Evaluación de la Cooperación Internacional para el Desarrollo**

El análisis de los primeros cincuenta años de funcionamiento de la Cooperación Internacional al Desarrollo da muestras de un errático comportamiento, por un lado, los loables objetivos y las buenas intenciones volcadas en la Carta de las Naciones Unidas de 1945<sup>17</sup>; por otro lado, los intereses tácitos que definen la orientación de los recursos de la ayuda, la relación vertical y los supuestos sobre los cuales se asienta.

### **2.4.1. Sobre los intereses**

Del lado de quienes sostienen que son los intereses los que guían el destino de la ayuda está Keith Griffin (1991) quién realiza un estudio basado en los flujos de ayuda, para el período 1945-1990 y concluye:

- a) no existe evidencia que soporte una relación entre la ayuda y el desarrollo “the economic justifications for foreign aid – filling ‘gaps’ in capital, technology and skills – are suspect and that the economic benefits in terms of long-term development are at best negligible”;
- b) tiene una orientación para la expansión ideológica “although foreign aid was born out of political and ideological rivalry, it has always had an economic dimension, namely,

---

<sup>17</sup> Referente al capítulo IX, que aborda los compromisos de la Cooperación Internacional Económica y Social para “la promoción de niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social” (ONU s.f.).



an attempt to create a strong, expanding, global capitalist economy” (Griffin 1991, 201-3)

En esa misma línea de pensamiento el estudio de David Dollar y Aart Kraay (2000), como parte del grupo de investigadores sobre desarrollo del Banco Mundial, integrando a 92 países y por un período de cuatro décadas de análisis, señalaban que lo fundamental en el desarrollo es el crecimiento, siendo este el primero paso para de manera posterior alcanzar la equidad (Dollar y Kraay 2000). David Dollar y Alex Alesina profundizan el estudio para determinar si existen patrones en relación a la ayuda y cuáles son, los autores señalan enfáticamente “we find considerable evidence that the pattern of aid giving is dictated by political and strategic considerations, much more than by the economic needs and policy performance of the recipients” (Dollar y Alesina 2000, 33). Concluyendo que no son necesariamente el altruismo y la buena voluntad ni tampoco los compromisos de expandir el bienestar en el mundo los que determinan la orientación de los recursos sino otros factores como:

**Tabla 2.1 Consideraciones Políticas y Estratégicas**

<b>Consideración</b>	<b>Relacionamiento</b>
<i>Pasado Colonial</i>	Ayuda en función de haber sido o no colonia del donante
<i>Amigo En Naciones Unidas</i>	Ayuda en función de las alianzas en Naciones Unidas
<i>Ingreso De Los Receptores</i>	Ayuda en función de la categoría que ocupan los países en la lista del DAC-OCDE
<i>Apertura</i>	Ayuda en función del nivel de apertura de mercado
<i>Democracia</i>	Ayuda en función de la existencia o no de democracia en el país receptor

Fuente: (Dollar y Alesina 2000)

#### **2.4.2. Los loables objetivos**

En esta línea de pensamiento durante la primera “crisis de confianza sobre la efectividad del desarrollo”, desde el Banco Mundial, se propone la creación de un gran tribunal internacional conformado por un grupo “de hombres de prestigio y experiencia, que estudiaran las consecuencias de veinte años de asistencia para el desarrollo económico, sopesaran los

resultados, aclararan los errores y propusieran las normas más susceptibles de funcionar bien en el futuro” (UNESCO 1970, 4). Lester B. Pearson, ex Primer Ministro del Canadá y Premio Nobel de la Paz, dirigió al grupo encargado de esta primera evaluación.

La participación fue uno de los elementos relevantes de este ejercicio reflexivo, se incluyeron a 70 representantes de los países de Asia, Medio Oriente, África y América Latina. Cuyo propósito evaluativo fue “tratar de determinar si los esfuerzos cooperativos internacionales [...] justifican el gasto continuo de energía y de recursos por parte de los países más ricos y desarrollados y, en caso afirmativo, indicar qué medidas podrían tomar ambas partes para fortalecer y mejorar esos esfuerzos” (Pearson 1970, 6).

La evaluación confirmaban la crisis que el desarrollo estaba afrontando, las cifras no alcanzaban para mostrar grandes logros que estuvieran en correspondencia con la ingente cantidad de recursos (financieros, humanos y materiales) dispuestos, el informe señaló:

las cifras que reflejan el progreso alcanzado son alentadoras, ya que indican lo que se puede hacer. Pero si se consideran las necesidades actuales y la magnitud del problema así como el clima actual de desencanto no dan muchos motivos de optimismo, y ninguno, por cierto, de complacencia (Pearson 1970)

Las recomendaciones del informe dan cuenta del espíritu reformador al señalar que la creación de una nueva estrategia de la Cooperación Internacional para el Desarrollo sería a partir de:

- a) Construir una sociedad, activa y verdadera, entre las naciones ricas y pobres, inmune a los temas políticos, orientada a la consecución de logros de mediano y largo plazo.
- b) Considerar a la ayuda oficial como herramienta para lograr el desarrollo económico.
- c) Medir los compromisos y resultados de las partes (donantes y beneficiarios),
- d) Generar espacios de diálogo, otorgando un rol activo a los países beneficiarios en sus procesos de desarrollo.
- e) Definir con claridad los roles de los Organismos multilaterales, y,
- f) Entregar la responsabilidad del destino de los recursos a un organismo multilateral para “establecer criterios [...] en función de los resultados económicos obtenidos y no de relaciones políticas o accidentes históricos que guarden poca o ninguna relación

con las necesidades o la eficacia del proceso del desarrollo económico” (Pearson 1970, 12) .

Uno de los elementos más relevantes del Informe, es la mirada amplia que se propuso para el desarrollo, en donde la CID, era un elemento más de los compromisos. Así se clarifica elementos de la IED, exoneración de la deuda, metas del desarrollo económico, incremento del volumen de ayuda, gestión de la deuda externa, entre otros (Pearson 1970, 15-17).

El crecimiento sin desarrollo de la década de los 80's en América impulsó la creación de un nuevo marco teórico y metodológico que fue propuesto por H. Chenery que permitiera medir los avances en el desarrollo, integrando un elemento en el desarrollo: la pobreza<sup>18</sup>. Es así que la pobreza se integra al discurso, programas y enfoque mismo de la Cooperación.

durante los primeros años de la década primó una cierta preocupación por revisar las pautas de la cooperación y centrar la atención en los ya mencionados temas de las necesidades básicas, lo cierto es que poco a poco las nuevas condiciones de la economía internacional comenzaron a marginar los debates sobre el desarrollo, centrándose la atención de los círculos políticos de los países industrializados en las propuestas para combatir la crisis y muy especialmente la inflación y el desempleo (Unceta y Yoldi 2000, 60)

En esta misma línea de pensamiento, Lumsdaine (1993) realiza un estudio comparativo del comportamiento de los donantes, que cubre el período desde el nacimiento de la cooperación internacional al desarrollo hasta el fin de la guerra fría (49-89) y concluye:

El principal determinante de la cooperación al desarrollo es la moral como consecuencia del cambio en las orientaciones políticas domésticas y un cambio constante en las preocupaciones éticas los cuales se canalizan a través de tres variables: a) creencias y valores en política doméstica, b) normas y prácticas en la sociedad internacional, c) prácticas de la cooperación al desarrollo (Lumsdaine 1993)

---

<sup>18</sup> Antes del informe de H. Chenery no existen referencias específicas al tema de la pobreza (Kapur, 1997: 130 en (Mendes Pereira 2012)

### 2.4.3. Los supuestos sobre los cuales se asienta

Del lado de los supuestos, sobre la importancia de asegurar el flujo de capital extranjero, Alonso Aguilar, estudioso del desarrollo de América Latina señala:

Las desventajas del capital extranjero son en realidad innumerables y su impacto sobre el desarrollo económico mucho más desfavorable de lo que a menudo se cree: las empresas extranjeras gastan poco en los países en que operan; incrementan sus inversiones en buena parte, y con frecuencia principalmente con base en la reinversión de sus ganancias, que como se sabe son mucho más elevadas que en los países de los cuales proceden; consisten sustancialmente en importaciones de materias primas, materiales y equipos, que los países industriales tienen necesidad y hasta verdadero apremio de exportar a los subdesarrollados; influyen menos que las inversiones nacionales —y a veces incluso lo frenan directamente— en el proceso de expansión del mercado; contribuyen a incrementar el comercio exterior, pero vuelven a la vez a los países en que se hacen más dependientes de la exportación de productos primarios y de la importación de manufacturas, más vulnerables a las fluctuaciones económicas externas y más propensos al desequilibrio crónico de su balanza comercial y de pagos. (Aguilar Monteverde 1967, 234-5)

Estas reflexiones desde el lado académico conjuntamente con la reflexión al interno de las organizaciones de Bretton Woods, en especial del Banco Mundial, llevarían a plantearse la problemática sobre el real impacto que la Cooperación al Desarrollo está generando, así se desprende uno de los temas que marcaran la agenda de la CID, el de la Eficacia de la Ayuda como un intento de dar respuesta a las graves críticas que se habían suscitado. La primera crítica referida al constante cambio de los problemas que se espera resuelva la Cooperación Internacional, en la década de los cincuenta enfocada en la construcción de infraestructura básica; en los sesenta el ahorro interno para la generación de inversiones; en los setenta satisfacer las necesidades básicas; ochenta dedicadas al sector productivo; noventas gobernanza, desarrollo y derechos humanos; y la actual década al logro de los objetivos del milenio. La segunda crítica es que no existe evidencia concluyente de que cumpla la finalidad para la cual fue concebida (ver informe de Griffin, Alonso, Mosley, Dollar, etc).

Esta agenda de Eficacia de la Ayuda marca la pauta para la reconfiguración del Sistema de Cooperación y de la arquitectura misma de la ayuda, que se plasmó en la Declaración de París

y su plan de Acción de Accra, que en sus primeras líneas señala: “estamos<sup>19</sup> resueltos a emprender acciones de largo alcance y supervisables con vistas a reformar las formas en las que suministramos y gestionamos la ayuda” (OCDE s.f.). Cinco principios conforman la declaratoria:

**Tabla 2.2 Principios Declaración de París**

<b>Principio</b>	<b>Definición</b>
<b>Apropiación</b>	Cada país define su política de desarrollo, la ayuda es funcional a ésta.
<b>Alineación</b>	La ayuda está en función de las estrategias estatales a través de las instituciones y procedimientos.
<b>Armonización</b>	La ayuda es armónica, transparente y colectivamente eficaz
<b>Gestión orientada a Resultados</b>	Se administran mejor los recursos; las de decisiones están orientadas a obtener resultados
<b>Mutua Responsabilidad</b>	Existe corresponsabilidad frente a las acciones/decisiones tomadas sobre la gestión de la ayuda

Fuente: Declaración de París 2005 y Plan de Acción de Accra 2008 (OCDE s.f.)

Estudiar la institucionalidad, los montos, destinos y usos de la CID permite entender su funcionamiento y entender de mejor manera la convergencia o no de los intereses nacionales de los donantes en relación con los de Ecuador.

---

<sup>19</sup> El estamos, está referido a la participación de más de cien representantes entre países en desarrollo, desarrollados, organizaciones representantes de la sociedad civil, directivos de organizaciones multilaterales y bilaterales en este segundo Foro de Alto Nivel realizado en la ciudad de París-Francia en el 2005.

## **Capítulo 3**

### **CID en Ecuador**

#### **3. CID y modelos de desarrollo**

Este tercer capítulo analiza de manera crítica la evolución de la Cooperación Internacional para el Desarrollo a partir de cuatro modelos de desarrollo el desarrollista (1950-1960), el de industrialización por sustitución de importaciones (1960-1979); el neoliberal (1980-2005) y el *sumak kawsay-Buen Vivir* (2006-2013). El primer modelo (1950-1960) sustentado por el boom agroexportador que vivió el Ecuador en ese período le permitió al Estado asumir un rol protagónico en la economía, articulando las políticas públicas alrededor de este sector primario. El segundo modelo (1960-1979) sustentado por el boom petrolero, este ingente cantidad de recursos le da al Estado mayores bríos y protagonismo en lo económico con un notorio viraje de lo rural hacia lo industrial en cuanto a los incentivos vía política pública. El tercer modelo (1980-2005) dio paso al mercado como rector de la economía, combinado con un crecimiento económico basado en los vaivenes de los precios de los productos primario-exportadores entre ellos banano, petróleo, camarón, etc., la obligatoriedad de implementación de los programas de ajuste estructura para el cumplimiento de las obligaciones contraídas en los dos períodos anteriores. El último modelo (2006-2013) el retorno del Estado como actor principal en la economía como ente rector y regulador de la acumulación y redistribución.

#### **3.1. Los albores de la Cooperación Internacional**

Formalmente la Cooperación de Ecuador con Estados Unidos se selló con la firma del Convenio Bilateral de 1942, como resultado de la buena relación entre ambos países en los albores y durante la Segunda Guerra Mundial, previo a ese período la política exterior entre ambos países estuvo marcada por “una relación cordial, pero muy difícilmente se consideraban entre ellos socios importantes en cualquier esfuerzo significativo de cooperación” (Lauderbaugh 2010, 265). Esta buena relación estuvo determinada por:

- a) la posición geográfica (continental e insular) del Ecuador, considerada estratégica frente a la gestión de riesgo de un eventual ataque al Canal de Panamá<sup>20</sup>;
- b) la incorporación del Ecuador al conjunto de países del hemisferio que apoyan el nuevo sistema internacional con liderazgo de Estados Unidos,
- c) eliminar una posible influencia en Ecuador de parte de los países miembros del Eje<sup>21</sup>
- d) el rol de proveedor de materias primas requeridos para el combate p.e. la quinina compuesto natural para el tratamiento de la malaria o el látex extraído del árbol de caucho entre otros (Lauderbaugh 2010)

Del lado de Ecuador sus intereses estuvieron atados a la seguridad. La delimitación fronteriza con el Perú en 1942, a través del Protocolo de Río<sup>22</sup>, había dejado en el ambiente del país un sentimiento de desasosiego. La presencia militar de Estados Unidos en suelo ecuatoriano fue considerado como el principal elemento disuasivo ante una posible nueva intromisión bélica del vecino país, esa presencia también significaba una inversión en obras de infraestructura militar y civil<sup>23</sup> alrededor de dos bases militares, la primera ubicada en la isla de Baltra y la segunda en Salinas, con lo cual el Ecuador se sentía en mejores condiciones para hacer frente a una posible nueva contienda (Lauderbaugh 2010).

El inicio de la relación formal de la Cooperación entre los dos países da buena cuenta de las motivaciones de la política exterior de Estados Unidos frente al Ecuador, priman las “consideraciones políticas y estratégicas”<sup>24</sup> tal como lo señala la tesis de Dollar y Alesina (2000) más que el “argumento moral” sobre el interés en el empoderamiento y la resolución del problema de pobreza en el mundo tesis sustentada por (Lumsdaine 1993) y (Riddell 1987). El Convenio Bilateral fue el instrumento que confirmó la recepción de ayuda externa en retorno del uso del espacio insular del Ecuador para la protección del Canal de Panamá, de cortar los lazos con los aliados del Eje<sup>25</sup>, de incluir al Ecuador como país amigo y proveedor

---

<sup>20</sup> Considerado “el centro del poder norteamericano en el hemisferio” (Lauderbaugh 2010, 293)

<sup>21</sup> Hace referencia a Alemania, Italia y Japón, países agrupados por sus intereses políticos, económicos e ideológicos que hicieron frente a los Aliados durante la II Guerra Mundial.

<sup>22</sup> Nombre con el que fue conocido el Protocolo de Paz, Amistad y Límites firmado en Brasil en 1942, en el cual Ecuador cedía una parte del territorio en disputa con el Perú (salida al Amazonas) y por otro lado acordaba la conformación de una delegación que delimitará la totalidad de la frontera entre ambos países.

<sup>23</sup> En las obras civiles se contempló la vialidad terrestre y ferroviaria entre Guayaquil-Salinas.

<sup>24</sup> “the pattern of aid giving is dictated by political and strategic considerations” (Dollar y Alesina 2000, 33).

<sup>25</sup> Lo cual incluyó medidas como identificación y deportación de personas de nacionalidad alemana e italiana así como la confiscación de sus bienes (Lauderbaugh 2010)

de insumos. En suma la política exterior de Estados Unidos con Ecuador fue determinada por la relación seguridad nacional a cambio de ayuda externa, fueron los intereses de Estados Unidos los que primaron en el establecimiento de las relaciones de cooperación con Ecuador.

### **3.2. La CID en la era del desarrollismo**

El Programa Punto IV conteniendo la política exterior de Estados Unidos expuesta por el Presidente Truman durante la toma de posesión del cargo en enero de 1949 es el hito discursivo del nacimiento de la Cooperación al Desarrollo. América Latina, región investida con la categoría de subdesarrollada para efectos del Programa, fue una de las regiones que mayor interés mostró en el prometedor esfuerzo emprendido por Estados Unidos, seguido por Asia y en menor medida África<sup>26</sup>, la distribución presupuestaria confirmó esta tendencia, siendo el 55% del presupuesto previsto para los acuerdos bilaterales destinado a países latinoamericanos (Technical Cooperation Administration 1951).

En el caso de Ecuador, el hito fue marcado por formar parte del grupo de treinta y dos países que habían aceptado las condiciones del Programa Punto IV través de la firma de Acuerdos Bilaterales cuando éste entró en su fase operativa para junio de 1951 amparado en la Ley para el Desarrollo Internacional aprobada por el Congreso de Estados Unidos en el año previo (Technical Cooperation Administration 1951).

El Programa Punto IV, tuvo como objetivo fundamental apoyar a los países categorizados como subdesarrollados a alcanzar el desarrollo. Este recorrido comprende el tránsito desde una economía tradicional basada principalmente en la agricultura hasta arribar al estadio de una economía industrial que genere crecimiento, desde una mirada economicista, medido en términos de producto interno bruto, dejando de lado aspectos de carácter social, político y ambiental.

---

<sup>26</sup> La conformación del grupo de países correspondía a: dieciséis de América Latina, diez de Asia y seis de África (Technical Cooperation Administration 1951)



### 3.2.1. Paradigma desarrollista

La corriente ortodoxa de la economía política del desarrollo permeo el Programa Punto IV pues éste apuntalaba a: i) lograr una tasa de inversión superior a la tasa de crecimiento poblacional, ii) alcanzar mayor productividad agrícola y extractiva, y, iii) la conformación de capital social. Tres consideraciones cruciales para el impulso inicial, según la teoría de las etapas del crecimiento económico expuesto por (Rostow 1961, 30-39).

La cooperación internacional, en este periodo, es vista como un instrumento que facilita realizar el tránsito del subdesarrollo al desarrollo a través de políticas “basadas en la adecuada intervención de los gobiernos locales y en la transferencia internacional de capitales y tecnología” (Unceta y Yoldi 2000, 26). De lo cual se desprende la existencia de una senda a ser recorrida, entendida como un modelo para alcanzar el desarrollo, a través del crecimiento económico.

La agenda de desarrollo giro alrededor de dos ejes: a) la creación de un estado centralizado, planificador e inversionista; b) el financiamiento de proyectos de infraestructura complementada por la asistencia técnica como “el mecanismo más viable para apuntar los procesos de desarrollo de las economías “atrasadas” ” (BIRD, 1947: 13 citado en Montufar, 2002: 68). Era indispensable la combinación de capital externo para el financiamiento de infraestructura y la asistencia, puesto que se consideraba que los países, en primera instancia, no contaban con el capital humano para llevar a cabo tan importante tarea técnica.

Se implementan los programas emblemáticos de la Cooperación Internacional para el Desarrollo: el Plan Marshall y la Alianza para el Progreso así lo evidencian, el primero implementado en la década de los cincuenta y el segundo una década posterior. *Ver 2.3*

Durante el período 1950-1969 se mantiene la configuración de un estado centralizado, planificador e inversionista; y, en cuanto al capital humano, que se echaba en falta inicialmente se promueve un “patrón de expansión burocrática”, entendido como la formación de especialistas<sup>27</sup> en técnicas de planificación y gestión del crecimiento económico (C. Montúfar 2002). La cooperación al desarrollo, junto al acceso a crédito internacional,

---

<sup>27</sup> Se abrió el ILPES concebido como un centro de formación, sugerido por la CEPAL

inversión extranjera y el ahorro interno son consideradas como las fuentes para el incremento de la tasa de inversión. Siendo la planificación la técnica por excelencia y los planes de desarrollo los instrumentos para trazar la ruta, en la cual el Estado es el actor principal y catalizador de todo el proceso.

### **3.2.2. Contexto del desarrollismo con énfasis en agricultura**

Corresponde a la presidencia de Galo Plaza Lasso<sup>28</sup> (1948-1952) el arribo de las ideas de desarrollo al país así como sus primeros pinitos en el camino para alcanzarlo, siendo el marco legal referencial el dictaminado por la Constitución de 1946. Plaza Lasso irrumpe en el polarizado escenario nacional proyectando la imagen “de un hombre de la sociedad civil, alejado de los partidos políticos, pero con amplia experiencia técnica, social y administrativa como productor del campo ecuatoriano” (Salgado Gómez 2008, 141); sí bien su experiencia concreta en el campo sirvió para su arribo al Palacio de Carondelet, fue su labor diplomática<sup>29</sup>, así como sus relaciones a partir de la realización de sus estudios profesionales en Estados Unidos los que contribuyeron en la construcción de su visión sobre el desarrollo, a partir de la cual se trazaría su plan de gobierno y las políticas necesarias para su implementación.

Las palabras de Salgado Gómez (2008) resumen bien la llegada de los aires de desarrollo al Ecuador:

La inserción del Ecuador en el paradigma del desarrollo no fue un proceso unilineal impuesto verticalmente desde los países industrializados, sino una búsqueda de cambio que también nació desde dentro, en donde hubo interlocutores dispuestos a arriesgar para lograr cambios estructurales que beneficiaran al país en su conjunto (Salgado Gómez 2008, 131)

---

<sup>28</sup> Durante casi un cuarto de siglo no existió ningún presidente que cumpliera con la integralidad del mandato para el que fue elegido. José Luis Tamayo en 1924 fue el último presidente previo a ese período que cumplió con su período (Lopez B. 2008)

<sup>29</sup> Tuvo un rol protagónico en los espacios de debate para la creación de la institucionalidad de postguerra, tal es el caso de la ONU así como de la OEA, del cual incluso llegó a ser Secretario General para el período 1968-1975 (Salgado Gómez 2008).

Crear las “condiciones para el impulso inicial” sugeridas por Rostow esto es: modernización de la producción, ligado a ello mejoras en salud y educación que asegure los niveles de productividad, surgimiento de nuevos actores económicos (p.e. bancos, empresarios, inversores), incremento de inversiones en infraestructura y fundamentalmente la creación de un “Estado nacional centralizado y efectivo” (Rostow 1961, 19) serían retomadas en el plan de gobierno de Plaza Lasso. Siendo la transformación del Estado, bajo las características mencionadas, uno de los logros alcanzados por esa administración al convertirlo en el ente “modernizador y planificador” (Salgado Gómez 2008, 124). Eso sí con criterio propio: un estado con rol protagónico en la economía basado en el sector agrícola, al cual Plaza Lasso priorizó como motor de la economía para generar riqueza y por tanto el crecimiento económico equivalente a desarrollo según rezaba la teoría económica del momento. Esta modernización del sector agrícola incluyó reformas estructurales sobre tenencia de la tierra, tema aunque polémico considerando el origen de Plaza Lasso, fue abordado.

Con esa visión de desarrollo en el cual el Estado tenía un rol protagónico, priorizando el sector agrícola, se articuló diferentes políticas que se plasmaron en el plan de gobierno que buscaba “la elevación de los niveles de vida, en tanto acceso a servicios y niveles de consumo; y el desarrollo económico, en tanto incremento de producción, como medio básico para alcanzarla” (Lopez B. 2008, 72). Esta finalidad declarada del plan de gobierno de Galo Plaza Lasso muestra bien la congruencia con la teoría económica ortodoxa, que era la que predominaba en el momento.

La llegada de Plaza Lasso, el representante del nuevo “estilo político, demócrata y tecnócrata de los años 1950” (Lopez B. 2008, 97), al escenario nacional configura un nuevo régimen internacional, tal como lo define Krasner como “el conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos para la toma de decisiones que rige el comportamiento de los Estados en un área de la política internacional” (Krasner 1983, 2). Este régimen inaugurado por Plaza Lasso se extendería hasta fines de la década del setenta, el del Estado desarrollista “cuyo objetivo principal es intervenir en la economía y sociedad para producir un determinado patrón de modernización” (C. Montúfar 2002, 37).

A diferencia de otros gobiernos durante el período presidencial de Plaza Lasso, la política exterior apostó por el relacionamiento horizontal en la arena política y solidaria en el área económica, lo cual dictaminó un relacionamiento entre el norte y el sur de pares, constructivo

y bidireccional y por tanto una “cooperación técnica, fiscal y financiera, y, transferencia de conocimientos y tecnología” en correspondencia con esos principios (Salgado Gómez 2008, 129). La combinación de sus relaciones personales y su política de estado hacia el mundo creó un contexto amigable para que la cooperación internacional tendiera raíces en el país. Eso facilitó la llegada de una ingente cantidad de expertos<sup>30</sup> para colaborar con la definición de la ruta del desarrollo para el Ecuador, que a diferencia de otros países de América Latina, fue delineada con criterio propio:

mientras en otros países similares de América Latina se veía la urbanización y la industrialización como vía para el desarrollo, Plaza estaba convencido de la vocación agrícola del país y articuló las políticas de Estado en ese sentido (Salgado Gómez 2008, 131).

Desde la mirada de Plaza Lasso, la cooperación internacional tenía un rol relevante en la construcción del modelo de Estado “modernizador y planificador” pues contaban con el conocimiento, las técnicas y la tecnología que se requería para crear esas condiciones para el despegue productivo y por ende económico del Ecuador.

Bajo el liderazgo del Estado, con personal técnico ecuatoriano y el apoyo de la cooperación internacional se realizó el primer gran diagnóstico de los recursos del país en términos humanos<sup>31</sup>, geográficos<sup>32</sup> y productivos<sup>33</sup> (Lopez B. 2008) como insumos para la formulación del plan de gobierno.

En cuanto a la institucionalidad será en 1954 con la creación de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica (JUNAPLA) que el Estado asume la responsabilidad de la planificación, institucionalizándola a través de la creación de esta instancia gubernamental. Intentos previos como su antecesora denominada Consejo Nacional de Economía, fue un espacio asesor y consultivo, creado para “estudiar los problemas económicos y [la] orientación de las finanzas del país” (Asamblea Nacional Constituyente

---

<sup>30</sup> Del lado de Naciones Unidas llegaron representaciones de los organismos de Naciones Unidas: FAO, ONU, FMI, OMS, BM. Del lado de los organismos no gubernamentales la Corporación Internacional Básica de Economía IBEC, Fundación Kellog y Rockefeller (Salgado Gómez 2008)

<sup>31</sup> En noviembre 1950 se realizó el primer censo nacional (Albornoz Febrero 2011)

<sup>32</sup> Se levantó información para elaborar el primer mapa cartográfico del Ecuador (Salgado Gómez 2008).

<sup>33</sup> Se elaboró el primer mapa agronómico del Ecuador (Salgado Gómez 2008).

1946), su accionar adoleció de una mirada cortoplacista, fragmentada<sup>34</sup> y funcional<sup>35</sup> al Ejecutivo. En cambio la JUNAPLA traduce bien los aires desarrollistas de la época al plasmar el modelo de desarrollo y su estrategia de ejecución en un Plan de Desarrollo, el primero de tres a cargo de esta institución. El Decreto No. 19 de mayo de 1954 de creación institucional señalaba como su principal competencia la de “formular planes de desarrollo económico nacional” proponiendo salvar la fragmentación, problema detectado en su antecesora a través de “considerar la política económica del país en sus distintos aspectos: hacendario fiscal, bancario, comercial, industrial, agrícola y minero, etc.” (Gobierno Nacional del Ecuador 1954).

Luego de un amplio diagnóstico denominado “Bases y directivas para programar el desarrollo económico del Ecuador” que fue el primer ejercicio de reconocimiento al interno y con el entorno de la realidad social y económica del país, lo cual generó información sobre población, vivienda, salud, educación que fueron la base para trazar la ruta del desarrollo la cual se plasmó en el Plan inmediato de Desarrollo 1961-1963. En este primer ejercicio de planificación se dio atención prioritaria a la vialidad. Se formuló el Plan General de Desarrollo Económico y Social 1963 – 1973, el cual posteriormente sería dividido en quinquenios; sobre la base de la evaluación del primer quinquenio del anterior plan, se elaboró el plan Desarrollo del Ecuador 1970 – 1973 y finalmente el Plan Integral de Transformación y Desarrollo 1973 – 1977. Esta operatividad de la planificación estatal, muestra el nivel de influencia de Estados Unidos, puesto que guarda total correspondencia con los lineamientos de la Alianza para el Progreso, que estipulaban la elaboración de un plan decenal (incluyendo un plan de corto y otro de mediano plazo). Uno de los objetivos no especificados de la Alianza para el Progreso era dar “lugar al primer sistema regional de planeamiento integrado en el mundo” (Krause 1963, 68-69), generando el espacio para un seguimiento cercano de los resultados alcanzados de cada país de América Latina así como de influencia para la toma de decisiones en cuanto a la planificación del desarrollo.

---

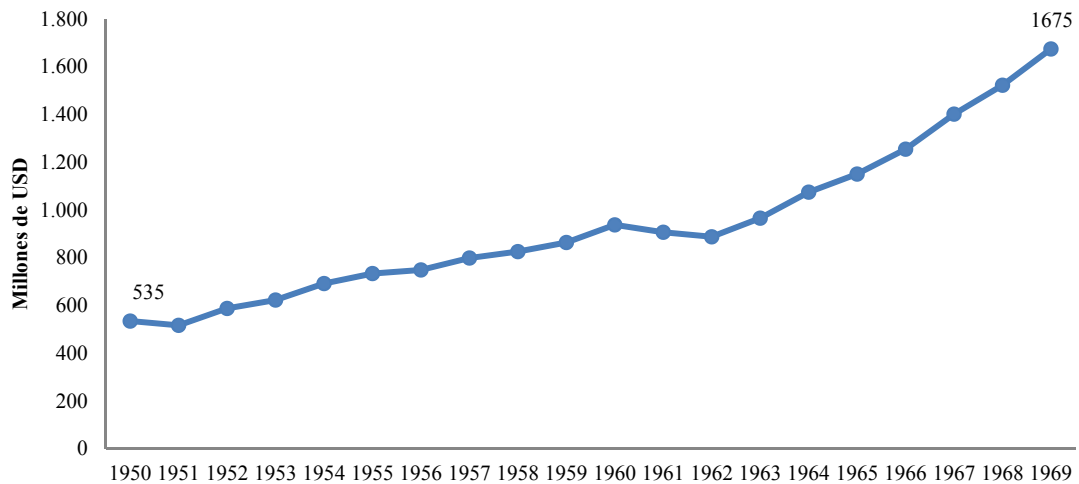
<sup>34</sup> Su conformación de miembros daba cuenta de la representación de poderes económicos por encima de los conocimientos temáticos, así pues a través de Colegios electorales se escogían dos representantes de la Costa, dos de la Sierra, y uno de la Zona Austral, esto sumado al delegado de la función ejecutiva y otro del legislativo, en total 7 (Asamblea Nacional Constituyente 1946).

<sup>35</sup> En el sentido que la emisión de leyes económicas urgentes decretadas por el Ejecutivo podían salvar la intervención del Legislativo al ser avaladas por el Consejo Nacional de Economía (Lopez B. 2008)

### 3.2.3. Las cifras

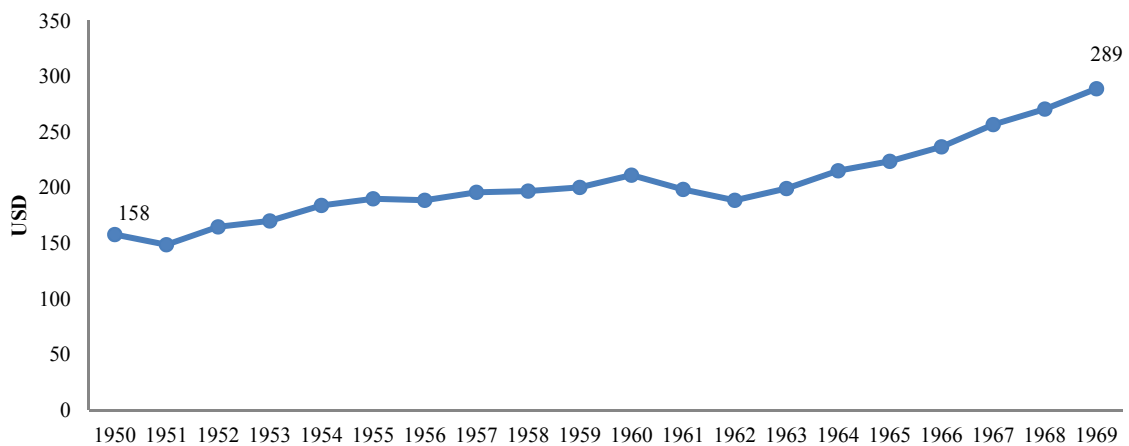
El período 1950-1969 marco un crecimiento económico importante para Ecuador. Como se puede ver en el gráfico a continuación en términos de PIB éste se triplico, en 1950 este alcanzó un valor de 535 millones de USD para el final de la década de los 60, este PIB llego a 1,675 millones de USD. Este alto crecimiento económico se relativiza cuando se lo presenta en términos de habitante, puesto que allí las cifras no llegan ni a duplicarse, esto debido a que el crecimiento fue amortiguado por el incremento de la población, como se puede ver en los gráficos a continuación:

**Gráfico 3.1 Indicador PIB Período Primario Exportador**



Fuente: (BCE 2012)

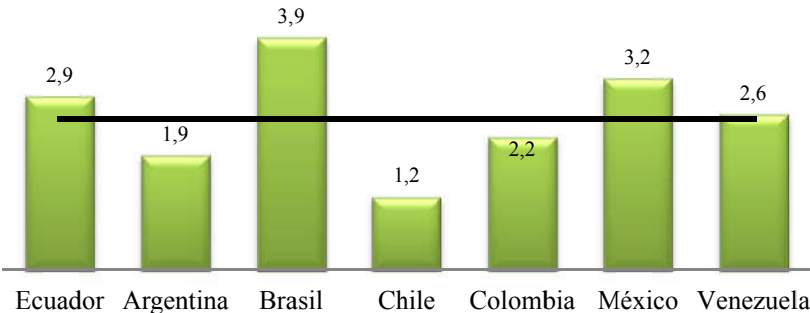
**Gráfico 3.2 Indicador PIB PC PIB Período Primario Exportador**



Fuente: (BCE 2012)

Este crecimiento económico fue impulsado principalmente por el denominado auge bananero<sup>36</sup>. Tras casi tres décadas de estancamiento económico el banano reemplazó al cacao como nuevo producto generador de riqueza para el país, este auge bananero fue “el núcleo articulador de la configuración social, sectorial y regional contemporánea del país” (Larrea Maldonado 1987, 79), permitiendo que el Ecuador alcanzara un crecimiento mayor al promedio de los países de América Latina, situado en 2,5% para el período 1950-1973.

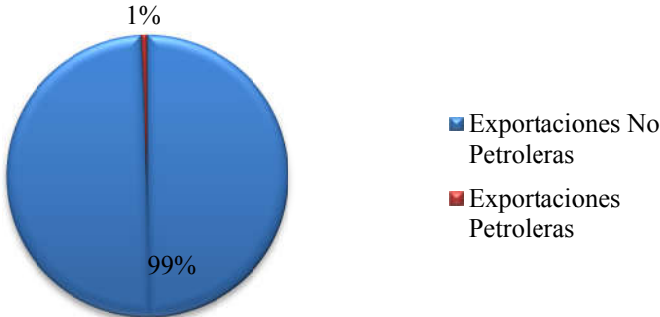
**Gráfico 3.3 Promedio Crecimiento Comparado Ecuador y países AL PIB pc 1950-1973**



Fuente: (Hofman, 1992 citado en Acosta, 2006: 382)

El ataque masivo de las plantaciones bananeras en Centroamérica por dos plagas la denominada “mal de Panamá” y la sigatoka, generando una ventana de oportunidad para que Ecuador satisfaga las altas demandas del mercado de la fruta que anteriormente fueron cubiertos por Costa Rica, Guatemala Honduras y Panamá. La economía fue impulsada por las exportaciones, cuya dependencia era casi integral de productos tradicionales: banano, café, camarón, atún y pescado.

**Gráfico 3.4 Distribución Exportaciones Petroleras y No Petroleras Ecuador 1950-1969**

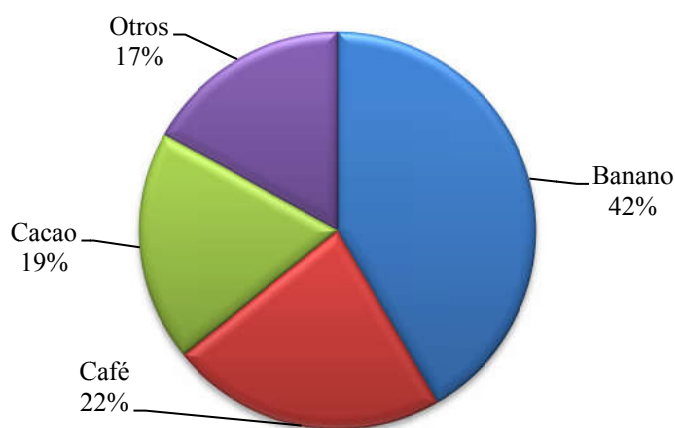


Fuente: (BCE 2012)

<sup>36</sup> Caracterizado por Carlos Larrea en (Auge y Crisis de la Producción Bananera 1948 - 1965 1987)

La dependencia del banano era tan fuerte que por sí solo equivalía al 42% de las exportaciones no petroleras, seguido por el café con un 22%, cacao 19% y Otros productos no tradicionales como camarón y pescado, tal como se puede apreciar en el gráfico a continuación:

**Gráfico 3.5 Concentración Exportaciones 1950-1969**



Fuente: (BCE 2012)

En concordancia con el paradigma imperante de la época el Estado como motor de la economía, alrededor del 58% de la inversión fue generada por el sector público para el período 1950-1961 (Salgado 1979, 194), con una tendencia hacia la baja para el segundo período 1961-1969, donde alcanzó el 34% (JUNAPLA 1972). La concentración de la inversión estuvo principalmente en Infraestructura Económica con un promedio de 53% del total de la inversión pública, seguido por la Infraestructura Social con un 32% (Memorias del Banco Central del Ecuador citado en Junta Nacional de Planificación, 1972: Cuadro No. 22). El destino del 85% de la inversión pública en infraestructura económica y social refleja bien la intencionalidad del Estado de crear las condiciones para el impulso inicial: construcción de red vial, puentes, puertos y aeropuertos, escuelas y hospitales, obras de alcantarillado.

El desarrollo económico-social comprometido por la Alianza para el Progreso (1961-1971) no estuvo al nivel de las expectativas generadas, las reformas agraria, fiscal, institucional y tributaria no se implementaron a cabalidad “por falta de decisión política” (JUNAPLA 1972, 4)



En cuanto a la cooperación internacional, se desprende de la narrativa tanto de (Lopez B. 2008) como de (Salgado Gómez 2008) que ésta desempeñó un rol de actor de apoyo y orientativo, más no directivo. A partir de este rol se desprendieron las políticas y modalidades de intervención en el país, así las líneas de cooperación del Programa Punto IV fueron negociadas y gravitaron alrededor del priorizado sector agrícola: por un lado en el área de salud<sup>37</sup> en un trabajo conjunto con Unicef y la Comisión Social de Naciones Unidas, para ampliar el acceso a tierras y ampliar la frontera agrícola, fueron también ejecutadas obras de infraestructura vial y aérea, carreteras de unión Sierra-Costa; aeropuerto de Quito y Guayaquil así como la mejora de otros terminales aéreos (USAID 2014) que favorecían a un amplio sector agro-exportador<sup>38</sup>. En conjunto con la ONU se implementó una campaña contra la tuberculosis, así como proyectos de educación. No obstante, los recursos recibidos en calidad de Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) medido como porcentaje respecto del PIB, durante la década de los 60's, no supero el 2,1%.

**Tabla 3.1 Volumen e Intensidad AOD 1960-1969**

<b>Año</b>	<b>Volumen AOD (millones USD)</b>	<b>PIB (millones USD)</b>	<b>Intensidad de la AOD = Volumen AOD/PIB</b>
1960	5,87	938	0,6%
1961	10,39	907	1,1%
1962	12,58	888	1,4%
1963	17,56	966	1,8%
1964	20,61	1075	1,9%
1965	20,76	1151	1,8%
1966	26,94	1255	2,1%
1967	28,13	1402	2,0%
1968	24,57	1523	1,6%
1969	19,9	1675	1,2%

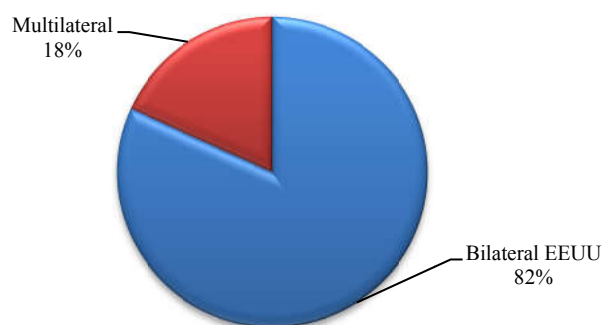
Fuente: OECD.Stats <http://stats.oecd.org/Index.aspx?ThemeTreeId=3#>

<sup>37</sup> Llevándose a cabo la primera campaña nacional de prevención del mosquito anófeles, responsable de la transmisión del paludismo o malaria

<sup>38</sup> Esta amplitud hace referencia a que en el caso del Ecuador, en el sector bananero, se privilegió el involucramiento tanto de productores como exportadores nacionales antes que a empresas multinacionales, característica singular frente a países centroamericanos (Larrea Maldonado 1987)

En tanto la concentración de la Ayuda Oficial para el Desarrollo muestra la hegemonía de Estados Unidos proveyendo los recursos para crear las condiciones del impulso inicial para un mayor detalle por sector y tipo de proyecto *Ver Anexo 1. Obras financiadas por EEUU*

**Gráfico 3.6 Concentración ODA por fuente financiamiento**



Fuente: OECD.Stat <http://stats.oecd.org/Index.aspx?ThemeTreeId=3#>

El aparecimiento de la JUNAPLA también respondió al conjunto de recomendaciones de la época, que ponían énfasis en la importancia de crear institucionalidad en los países subdesarrollados, como el caso del Ecuador, así el Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento (BIRF)<sup>39</sup> “inspiró [...] la necesidad de tener una institución que, mediante programas, realice un mejor uso de la asistencia técnica y financiera del exterior” (Salgado 1979, 27). Dicha influencia no solo *inspiró* la creación de la JUNAPLA, sino que además estuvo presente tanto en su dinámica estratégica como en su diario accionar.

Para la influencia estratégica en la JUNAPLA, el BIRF insertó a uno de sus funcionarios, George Gondicas, como coordinador interinstitucional, que en lo formal cumplía labores de coordinación interinstitucional sobre las inversiones del Banco así como de análisis de la situación económica del país; mientras en lo informal participó activamente en la priorización y la toma de decisiones de los proyectos que la Junta proponía al Gobierno<sup>40</sup>.

<sup>39</sup> Actualmente Banco Mundial.

<sup>40</sup> “fuera de esta labor oficial, el señor [George] Gondicas ha prestado importantes servicios a la Junta [...] tomando, a pedido de la Junta, parte activa en la selección de los programas nacionales que requieren asistencia técnica extranjera” (JUNAPLA Junio 1955, 19)

A nivel operativo, la influencia e incidencia del BIRD en el diario accionar de la Junta Nacional de Planificación, la tendrían a través de la conformación del Departamento Técnico, brazo ejecutor de la JUNAPLA, puesto que varios organismos internacionales como el mismo BIRF, FMI la FAO, Cepal y la Administración de Operaciones en el Extranjero de los Estados Unidos<sup>41</sup> participaron en su conformación, e inclusive fue designado como Director de este departamento Paul Poumaillo<sup>42</sup>, funcionario sugerido por el Banco (JUNAPLA Junio 1955).

De la JUNAPLA se esperaba “una acción metódica, sistemática, ordenada y coordinada en el campo de la programación [de nuestro] desarrollo económico, para que éste se acelere o no sea incierto, precario o de prolongada y [de] fatigosa realización” (JUNAPLA Junio 1955, 10). En tanto los planes económicos serían los instrumentos en los cuales se plasman las cualidades institucionales previamente mencionadas, así se lo señalaba en el primer informe de labores. El imperativo de la época fue que la JUNAPLA liderara el proceso de formulación de planes cuyo resultado visible sería el crecimiento económico y con ello reducir la brecha entre el Ecuador y los países desarrollados.

Esta coyuntura política e institucional dio como resultado que Ecuador cambie su política de cooperación en cuanto a la temporalidad de los programas. Previo al año 1955 estos se negociaban para un año, con la necesidad imperiosa de planificar el desarrollo y de conformar la JUNAPLA como institución a cargo de tal tarea, se solicitó a los organismos de cooperación internacional que su apoyo técnico sea de carácter permanente, en virtud de lo cual se integraron expertos del área económica, agrícola, eléctrica y energética, transporte y comunicación, industrial, fomento agropecuario y desarrollo económico como asesores directos en Ministerios, asegurando espacios de incidencia e involucramiento en la toma de decisiones sectoriales (JUNAPLA Junio 1955).

Las decisiones de política económica de este período comulgan con el paradigma imperante de la época, el logro del desarrollo a través del crecimiento económico. Con esa meta se delinearon las políticas al interno y externo, asumiendo el Estado un rol de motor de la economía y de creador de las condiciones para el despegue. A falta de políticas estatales que

---

<sup>41</sup> Previamente conocido como Punto Cuarto (JUNAPLA Junio 1955).

<sup>42</sup> Quien contaba con experiencia en temas económicos en los países subdesarrollados puesto que se desempeñó como director adjunto de asuntos económicos y del plan del ministerio de Francia ultramarina (JUNAPLA Junio 1955).

definieran el rol de la cooperación internacional estas fueron el resultado de las relaciones personales del jefe de Estado.

La integralidad del modelo económico basó su “fe en la técnica, la planificación y la cooperación internacional” (Lopez B. 2008, 94). El tema de la redistribución fue dejado en el tintero del olvido en consonancia también con el paradigma de la época, que postergaba a segunda posición los temas sociales vinculándolos más al acceso a servicios que a la construcción de una conciencia ciudadana. Los resultados de esta etapa en términos sociales bien podrían resumirse en:

la migración masiva de la Sierra a la Costa; una acelerada urbanización; el fortalecimiento del estado; y, hacia inicios de los años 60, la disolución de las relaciones precapitalistas en el agro y el proceso de sustitución de importaciones. Pese a ello, su efecto sobre las condiciones de vida de los sectores mayoritarios de la población fue reducido (Larrea Maldonado 1987, 79)

### **3.3. La CID en la era de la industrialización por sustitución de importaciones**

#### **3.3.1. ISI - El paradigma**

Raúl Prebisch a la cabeza de la CEPAL<sup>43</sup> desarrolla su teoría centro-periferia en la que describe la desigualdad estructural de producción entre los países del Centro y de la Periferia resumida en “que había una asimetría básica entre el escaso dinamismo de la demanda mundial de productos primarios originados en la periferia y la amplia demanda periférica de productos industriales fabricados en el centro” (Bielschowsky 1999, 176).

La economía de los países del centro dependía de bienes industrializados cada vez más valiosos, en tanto que la economía de los países de la Periferia dependía de materias primas que iban perdiendo su valor a través del tiempo, esto significaba que cada vez los países de la periferia, necesitaban producir y exportar más materias primas para comprar similar número de bienes industrializados provenientes del centro. La dependencia de la economía basada en

---

<sup>43</sup> Actualmente Comisión Económica para América Latina, conocida durante el mandato como Secretario Ejecutivo como Cenual (Comisión económica de las Naciones Unidas para América Latina).

la producción y exportación de materias primas, susceptibles a la caída de precio, generaba balanzas de pagos negativas, lo que fue minando la fuente de recursos estatales y como corolario las posibilidades de crecimiento, lo que equivalía a no alcanzar el desarrollo.

El Ecuador, al igual que buena parte de los países de América Latina, apuesta por la industrialización por sustitución de importaciones, para asegurar el crecimiento económico, aunque lo hace de manera tardía, debido al énfasis realizado en el sector agrícola de la etapa desarrollista. El modelo de desarrollo ISI, cuyos resultados esperados serán la ampliación del mercado interno, promoción del ahorro de divisas y al final de la cadena, el mejoramiento económico, promueve el fortalecimiento del sector industrial, puesto que considera que será el sector:

motor del desarrollo mediante la introducción del avance tecnológico y los aumentos de productividad, la modernización de las relaciones de trabajo y el desarrollo empresarial tanto público como privado, a la vez que se esperaba que constituyera la fuente de absorción de la mano de obra que venía siendo desplazada del sector rural y un elemento que contribuiría a la superación de la pobreza y las desigualdades sociales (Sunkel 2000, 36)

La agenda del desarrollo para este período de industrialización por sustitución de importaciones tuvo dos momentos relevantes. Los primeros años (1970-1973), la agenda estuvo marcada por la incorporación de la pobreza, como problemática, como marco teórico y metodológico que permita, a los organismos de cooperación así como a los países, medir los avances del desarrollo. Complementariamente se incorpora “la satisfacción de las necesidades básicas y el desarrollo rural” (C. Montúfar 2002, 246). A partir de 1974, la agenda de la CID estuvo marcada por “los ajustes macroeconómicos como eje central de los programas orientados al pago de la deuda externa” (Unceta y Yoldi 2000, 61-2).

El multilateralismo surgió con fuerza durante esta década. A los esfuerzos del modelo de capitalización por sustitución de importaciones que impulsaba la CEPAL, se suman los esfuerzos de la Alianza para el Progreso y otras instituciones internacionales como USAID, BID, UNICEF (C. Montúfar 2002).

### 3.3.2. El contexto

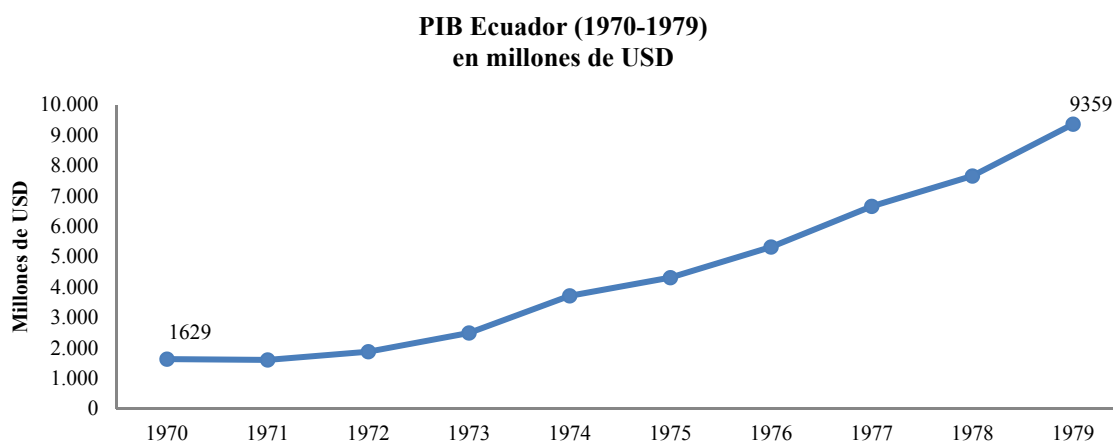
Durante la década de los setenta tres hitos de la economía mundial impactaron en Ecuador. El primero referido a la modificación del entorno mundial con un crecimiento de Japón y Europa frente a una caída de la economía de Estados Unidos. Siendo Estados Unidos el primer destino de la producción bananera<sup>44</sup> la afectación para las exportaciones ecuatorianas, altamente dependientes de este rubro incidió de manera directa en la caída de los ingresos del Estado ecuatoriano. El segundo hito fue la importancia creciente de las exportaciones petroleras; después de la Guerra del Yom Kippur de 1973, el precio del barril de petróleo subió exponencialmente, de 2,4 dólares en 1972, hasta los 23 dólares en 1979 (BCE 2012). La integración de Ecuador en la OPEP aseguraba el acceso a estos altos precios con lo cual las arcas del estado volvieron a recuperarse y el ímpetu del estado desarrollista, ahora basado en la exportación de petróleo, continuó su marcha. El tercero, corresponde a “la nueva fase de expansión financiera mundial”, en la cual una ingente cantidad de recursos del norte requerían ser invertidas para generar una mayor rentabilidad, esta es “la explicación fundamental para entender el acelerado proceso de endeudamiento de esos años [1973 en adelante]” (Acosta 2006, 121-122). Tres hitos que demuestran el alto nivel de dependencia del modelo económico ecuatoriano del mercado internacional: contracción/expansión de la economía ligado a la caída/subida de los precios de los productos de exportación e incremento de los niveles de endeudamiento en función del capital internacional disponible, sin mediar la capacidad de pago o la generación de ahorro interno.

Este período denominado industrialización por sustitución de importaciones 1970-1979 continuó con el ritmo de crecimiento económico del Estado. En el gráfico a continuación se puede ver que en términos de PIB éste se multiplicó por cinco, a inicios de la década este era de 1,629 millones de USD, para 1979 PIB llegó a 9,350 millones de USD. Relativizamos la cifra considerando el indicador PIB per cápita y la cifra se cuadruplicó. La brecha entre el crecimiento del PIB y PIB per cápita fue menor al período del Estado desarrollista, a pesar de que fue uno de los períodos de más alta tasa demográfica, el crecimiento económico de todas maneras fue porcentualmente más alto que la tasa de crecimiento poblacional.

---

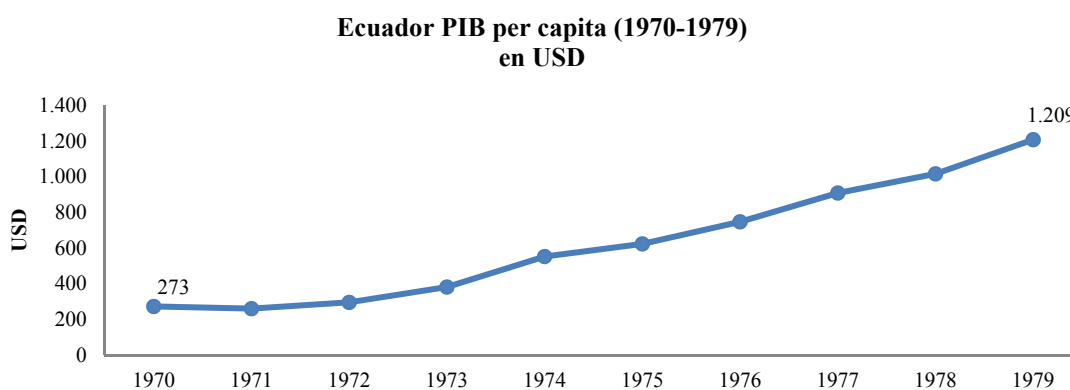
<sup>44</sup> Concentró entre el 50% y el 80% de las exportaciones de esta fruta (Larrea Maldonado 1987, 84)

**Gráfico 3.7 Indicador PIB Período Industrialización por Sustitución de Importaciones**



Fuente: (BCE 2012)

**Gráfico 3.8 PIB PC Industrialización por Sustitución de Importaciones**



Fuente: (BCE 2012)

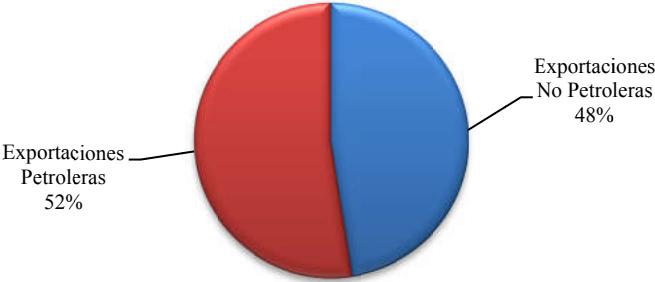
El crecimiento económico del presente período fue impulsado principalmente por el denominado boom petrolero<sup>45</sup>, permitiendo que el Ecuador alcanzara un crecimiento mayor al promedio de los países de América Latina, situado en 2,3% para el período 1973-1980. Este boom petrolero “determina un excepcional período de recuperación y bonanza de las finanzas estatales” (Baez 1989, 147) lo que creó una imagen de alto crecimiento económico, y a Ecuador la solvencia suficiente para buscar recursos adicionales que aceleraran su desarrollo económico. Esta búsqueda de recursos dio resultados, “el monto de la deuda externa ecuatoriana creció en casi 22 veces: de 260,8 millones de dólares al finalizar 1971 a 5.868,2 millones cuando concluyó el año 1981” equivalente al “16% del Producto Interno Bruto en 1971, al 42% del PIB en 1981” (Acosta 2006, 121), estas “cifras y porcentajes inéditos en la

<sup>45</sup> Caracterizado por (Baez 1989)

historia económica del país y que suscitarían la ilusión del “milagro ecuatoriano” (Baez 1989, 147).

A partir de 1972 empieza a cambiar la concentración de exportaciones, siendo las exportaciones de petróleo y sus derivados la principal generadora de recursos para el estado ecuatoriano, lo cual “favoreció un uso desproporcionado de divisas en la importación de bienes de capital y de insumos, lo que ha tenido el efecto de comprometer la capacidad de pago y de obtención de divisas de la economía más allá de sus posibilidades reales” (Vos, 1987 citado en ILDIS, 1989: 25).

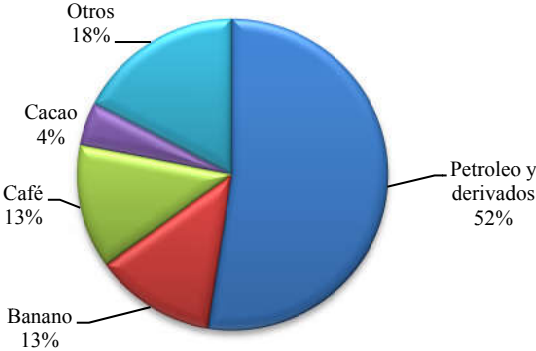
**Gráfico 3.9 Distribución Exportaciones Petroleras y No Petroleras Ecuador 1950-1969**



Fuente: (BCE 2012)

La generación de ingresos está en función de los productos petroleros y no petroleros. Siendo los petroleros los que tendrían un mayor peso en el presupuesto estatal.

**Gráfico 3.10 Concentración Exportaciones 1970-1979**



Fuente: (BCE 2012)



En el contexto político, transcurridos apenas dos años de su cuarto período para el que fue elegido, esto es en 1970 José María Velasco Ibarra desconoce la constitución vigente y asume plenos poderes. Dos años más tarde, en 1972, el Gral. Rodríguez Lara asume el poder por las armas, estando al frente del país por un período completo (4 años). Un triunvirato combinado de las fuerzas armadas toma el mando del país en 1976, y finalmente en agosto de 1979 se retorna a la senda democrática en el país, cuando mediante elecciones asume la Presidencia Jaime Roldós Aguilera, con quién se cierra la década.

Rodríguez Lara tuvo un rol nacionalista exitoso<sup>46</sup>, en contraste con las políticas de su predecesor José María Velasco Ibarra, cuyo rol fue en pro de la inversión extranjera. Dentro del mandato de Rodríguez Lara se impulsó la elaboración del Plan Integral de Transformación y Desarrollo 1973 – 1977, cuyo principal objetivo planteaba mejorar las condiciones de vida de la población, con énfasis para aquellos sectores más vulnerables (Salgado 1979). Complementariamente al plan de transformación y desarrollo se modificó la legislación laboral, se incrementó del aseguramiento social así como el acceso a servicios de salud y educación. El Triunvirato Militar, autodenominado gobierno de las Fuerzas Armadas, desde una perspectiva nacionalista, reforzó el Plan integral de transformación y desarrollo, señalando que su máxima era “la conformación de una sociedad en la cual se exalten los valores propios, se defiendan los intereses nacionales, y se acepte la cooperación extranjera únicamente cuando convenga al País” (Salgado 1979, 350).

La JUNAPLA asumió con bríos renovados el diseño del plan de Transformación y Desarrollo 1973-1979, la institución había alcanzado la madurez, lo que le daba confianza y experiencia para trazar sus metas. Las ideas-fuerza de la época ISI permearon en dicho plan, la centralidad de la problemática de la pobreza, así como metas de cobertura estatal de la satisfacción de necesidades básicas insatisfechas. En los documentos preparatorios del plan sitúa como “el más grave problema social y económico que sufre el país en estos momentos, resultado del estado de atraso, es la pobreza que vivimos, la desocupación y subocupación” (JUNAPLA 1972, 304).

---

<sup>46</sup> Se dejaron sin efecto concesiones de tierras en la Costa y el Oriente, así como las de gas. Tierras concesionadas para cuarenta años fueron reducidas a una tenencia de 20 años. Se invirtió en el Consorcio Texaco-Gulf. (Oleas Montalvo 203)

Durante el modelo ISI la CID mantendría su bajo nivel de concentración sobre el PIB, 0,8% en promedio. Lo enigmático es que el alto nivel de influencia de los actores de la CID no se equiparaba con la cantidad de recursos financieros que llegaban al país. El nivel de influencia se mostraba: en la configuración del Estado y su rol frente a la economía, así como la creación de las instituciones (p.e. Junapla), en el modelo económico expresado en los planes de desarrollo; en las prioridades del gasto público, etc.

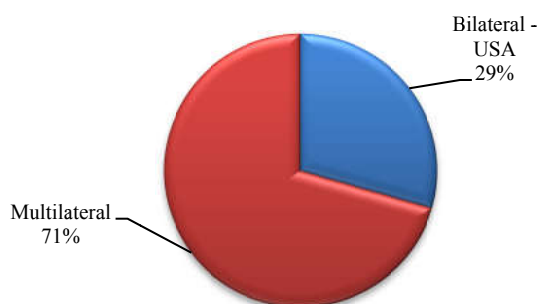
**Tabla 3.2 Volumen e Intensidad AOD 1970-1979**

<b>Año</b>	<b>Volumen AOD (millones USD)</b>	<b>PIB (millones USD)</b>	<b>Intensidad de la AOD = Volumen AOD/PIB</b>
<b>1970</b>	18,37	1629	1,1%
<b>1971</b>	23,77	1602	1,5%
<b>1972</b>	28,68	1874	1,5%
<b>1973</b>	29,41	2489	1,2%
<b>1974</b>	26,6	3711	0,7%
<b>1975</b>	42,14	4310	1,0%
<b>1976</b>	55,76	5317	1,0%
<b>1977</b>	33,99	6655	0,5%
<b>1978</b>	35,63	7654	0,5%
<b>1979</b>	64,9	9359	0,7%
<b>Total</b>	359,25	44600	0,8%

Fuente: OECD.Stats <http://stats.oecd.org/Index.aspx?ThemeTreeId=3#>

La revisión y el análisis de las cifras de la CID confirman al multilateralismo como la modalidad de cooperación, Estados Unidos pierde su protagonismo directo como actor de la CID en Ecuador, aunque sigue influenciando las posturas y prioridades del desarrollo a partir de sus espacios en los organismos multilaterales.

**Gráfico 3.11 Concentración Donantes ODA 1970-1979**



Fuente: OECD.Stat <http://stats.oecd.org/Index.aspx?ThemeTreeId=3#>

Los ingresos del boom petrolero fueron muy relevantes, como se ha explicado anteriormente, resultado de aquello, el Ecuador se ubica en la lista de países de renta media, elaborada por la OCDE-DAC.

El modelo ISI no tuvo el efecto esperado, Acosta (2006) de manera contundente señala que el crecimiento por el proceso ISI no cuajo puesto que la estructura primario-exportadora no fue modificada, las razones:

En primer lugar por la incapacidad de las elites para crear las condiciones propicias para su cristalización. No se transformó dinámicamente el mercado interno, no se dio una redistribución productiva, no se garantizó el flujo adecuado de capitales para la readecuación del aparato productivo superando su heterogeneidad estructural, no hubo una real concentración de esfuerzos privados y estatales para crear la infraestructura necesaria y tampoco se diseñó -mucho menos aplicó- una verdadera política arancelaria que hubiera protegido activamente a la naciente industria hasta que ésta alcanzara niveles prudentes de competitividad internacional (Acosta 2006, 115-116)

### **3.4. CID en la era del neoliberalismo**

#### **3.4.1. El paradigma Neoliberal**

La búsqueda de soluciones a la crisis de crecimiento generado, en gran medida, por el alto nivel de endeudamiento de los países de América Latina, llevo a formular el Consenso de Washington, documento referido al conjunto de reformas cuyo objetivo era reencaminar a la región a la senda del crecimiento económico. La propuesta se engloba en diez puntos, que se mencionan a continuación: 1) disciplina fiscal; 2) reestructuración del gasto público; 3) reforma tributaria; 4) Privatización de las empresas públicas; 5) establecimiento del sistema cambiario competitivo; 6) liberalización comercial; 7) desregulación del mercado financiero y apertura de la cuenta de capitales; 8) apertura sin restricciones a la inversión extranjera directa; 9) flexibilización económica y liberal; 10) garantía de los derechos de propiedad privada (Williamson 1990, 64-5)

El peso de los préstamos en los presupuestos estatales creo el ambiente propicio para que las instituciones financieras –de manera especial el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, en menor medida el Banco Interamericano de Desarrollo- asuman la potestad de delinear las políticas al interno del Estado que se plasmaron en los denominados Programas de Ajuste Estructural, catalogados como “vehículos para introducir las políticas neoliberales” (Kay 1998, 5).

Este paradigma considera que el rol del Estado está limitado a garantizar la libertad del mercado por ello el ahorro nacional se destinará a manos privadas para invertir y generar riqueza; no es posible una “transferencia redistributiva” por tanto es una sociedad de ganadores y perdedores; la función de la política monetaria es asegurar liquidez, mientras que las inversiones son solventadas por el ahorro estatal al reducir el consumo y el gasto público principalmente del área social, entendido como “el desmantelamiento de las instituciones del Estado de Bienestar” (Lo Vuolo 1991, 35).

En la denominada década pérdida<sup>47</sup>, el Estado cede su rol protagónico al libre mercado en la economía. Este libre mercado prioriza lo económico por sobre lo social, por ello los esfuerzos a nivel de política económica están alrededor de estabilizar los indicadores macroeconómicos principalmente enfocándose en la “trilogía deuda-inflación-ajuste” (Bielschowsky 1999, 177).

La CID en la década de los ochenta se modificó al integrar, por primera vez, a la sociedad civil como actor relevante en el desarrollo, buscando la apropiación de los proyectos financiados (Tassara 2011). En tanto el flujo de CID inicia su proceso decreciente

La agenda de la CID para la década de los noventa da un viraje hacia lo social, promovido por el PNUD. El informe de 1990 promueve un cariz humanista al desarrollo, al incluir categorías sociales, que habían quedado supeditadas a lo económico en etapas previas, siendo éstas: “pobreza crítica, la deuda social, el sector informal, la reforma del Estado, el medio ambiente, el desarrollo tecnológico y la educación para todos, elementos éstos cuyo tratamiento podrá alimentar un nuevo análisis de los índices presentados” (PNUD 1990, 18). Esto marca un hito en la CID, puesto que este enfoque de desarrollo humano es multidimensional (salud, educación, esperanza de vida, distribución del ingreso) así se convierte en una herramienta para la elaboración de políticas públicas específicas.

Decae el flujo de recursos comprometidos por los países del Norte al final de los noventa, con las ideas-fuerzas neoliberales, la CID empieza a ser cuestionada, por ser vista como un impedimento al libre mercado, lo que da orígenes a la denominada fatiga de la ayuda<sup>48</sup> que se tradujo en la reducción de los fondos comprometidos por los países del Norte<sup>49</sup>. En tanto la CID es promovida por algunos sectores neoliberales, siempre y cuando, los recursos de la CID estén sometidos a la implementación de los PAE: la condicionalidad de la ayuda entra nuevamente en vigencia en la agenda de la CID.

El nuevo milenio llega con la preocupación de la reducción del compromiso traducido en reducción de los fondos para la CID, mientras que el nuevo orden mundial que empieza a

---

<sup>47</sup> En los 80's el nivel de endeudamiento tuvo un peso gravitante en las finanzas Estatales lo cual repercutió en los ingresos per cápita en toda América Latina que para ese período fueron a la baja e inclusive en negativo.

<sup>48</sup> Entendido como el escepticismo sobre los resultados concretos de la ayuda (viabilidad, sostenibilidad, etc.)

<sup>49</sup> “las transferencias de los donantes cayeron en términos reales un 18,5% entre 1991 y 2000, de US\$ 61 800 a US\$ 50 400 millones” (Samaniego, 2003: 4 basado en BID, 2002).

conformarse, da muestras de problemáticas que no atañen únicamente a los países en desarrollo sino a la humanidad en su conjunto, siendo esto: ambientales, de falta de cumplimiento de los derechos humanos, guerras, entre otros.

### 3.4.2. El contexto neoliberal

El modelo económico, desde 1980-2005 estuvo marcado por los siguientes hitos:

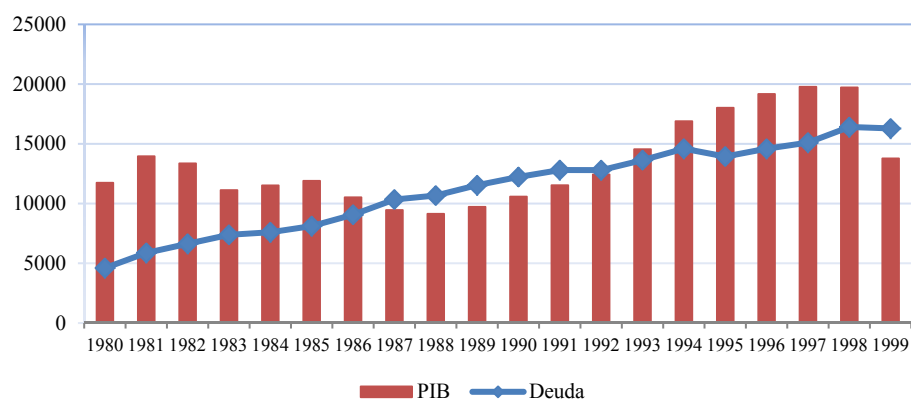
a) *Alto endeudamiento*: Con el afán de superar la contracción económica que venía arrastrando Estados Unidos, a inicios de la década de los ochenta, a su llegada al poder Ronald Reagan, dentro de sus políticas monetarias, promueve un incremento en las tasas de interés en Estados Unidos, que iban del 4% al 20% (Acosta 2006, 154). Estas altas tasas de interés acompañado de la seguridad de la inversión crean condiciones atractivas para el retorno de los capitales dispersos en América Latina, lo que presiona para que los recursos invertidos o comprometidos en la región reciban al menos una tasa similar de interés, con lo cual las deudas crecieron hasta llegar a un punto insostenible. Nuevamente la presión del capital y sus ciclos de expansión y contracción impactan en la economía de Ecuador.

El boom petrolero creó la imagen de un Estado rico, grandes proyectos en infraestructura económica y social se pusieron en marcha (Acosta 2006). Falto de provisionamiento para la creación de reservas previendo una futura caída de los ingresos petroleros, ni el impacto que esto tendría en la balanza de pagos. Así que la inversión, especialmente en infraestructura, y, el gasto público<sup>50</sup> acompañado de una reducción de los ingresos estatales fueron los ingredientes para el desequilibrio fiscal y externo. Los altos ingresos del boom petrolero también permitieron acreditar al país como *buen deudor*, para acceder al capital disponible en el sistema internacional.

---

<sup>50</sup> Calificado como inflexible, esto debido a que “por encima del 80 por ciento de este se destinó al gasto corriente que básicamente comprende el servicio de la deuda externa y los salarios y remuneraciones de profesores, médicos, policía y fuerzas armadas” (Naranjo Chiriboga 2004, 243)

Gráfico 3.12 PIB y Deuda 1980-1999



Fuente: (BCE 2012)

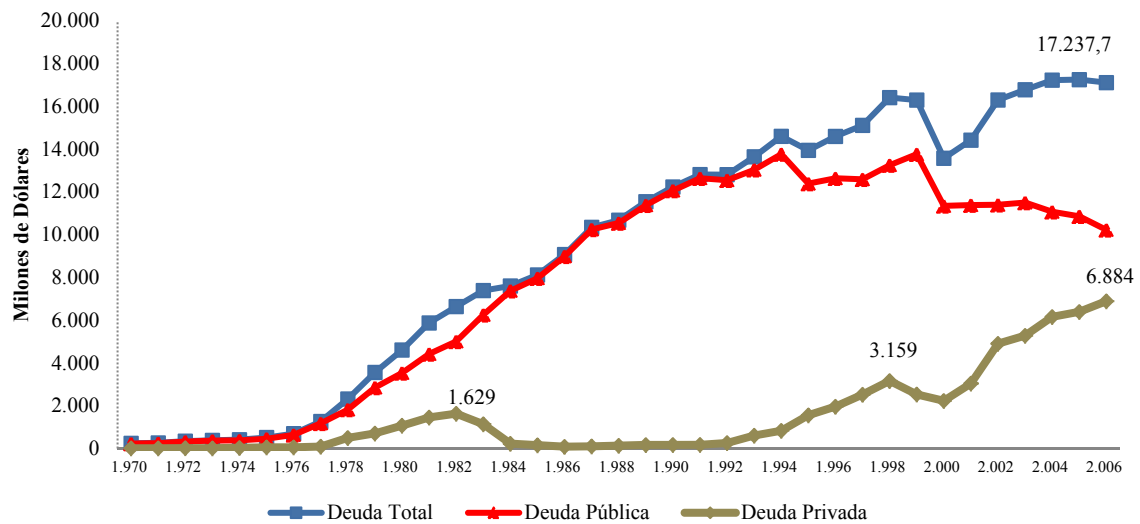
El proceso de sustitución de importaciones no logró “escapar a la secuencia del infantilismo industrial”, caracteriza por “un exagerado costo social” y “bajo nivel de productividad” en tanto genero mayor presión en la balanza de pagos, por la cantidad creciente de equipamiento e insumos requeridos por el sector industrial (Junta Nacional de Planificación 1972, 4-5), por esa razón a partir de 1976 la deuda del Ecuador inicia su proceso de escalada, como se puede apreciar en el *Gráfico 3.13 Evolución de la Deuda 1970-2006*. Los recursos obtenidos de los créditos permitieron cubrir las inversiones, el gasto público del creciente Estado<sup>51</sup> y la creciente demanda de importaciones.

La repercusión política de tomar el desequilibrio fiscal en mano, resultaba demasiado alta, se optó por el camino más expedito, esto fue cubrir la inversión y el gasto público vía créditos que se encontraban disponibles en el sistema internacional y que eran fuertemente promocionados por los organismos internacionales como una herramienta válida para cubrir déficits. Estos créditos en una primera etapa de abundancia fueron fácilmente accesibles, de largo plazo y con tasas blandas, condiciones que en la etapa de escasez de capital<sup>52</sup> fueron modificadas.

<sup>51</sup> Recursos destinados a fortalecer la inversión productiva pero también a equipamiento militar para el conflicto bélico de 1981 con Perú “aproximadamente un 20% de los ingresos estatales anuales se han venido destinando al rubro de la defensa” (Naranjo Chiriboga 2004, 235)

<sup>52</sup> Como resultado del retorno de los capitales hacia Estados Unidos.

Gráfico 3.13 Evolución de la Deuda 1970-2006



Fuente: Datos de (BCE 2012)

La deuda fue creciendo hasta cifras insostenibles, mientras en la década del setenta su peso sobre el PIB fue del 22%, dos décadas más tarde tendría un peso mayor al 90%.

Tabla 3.3 Peso de la Deuda, comparativo por décadas

	PIB	Deuda	Peso de la Deuda
<b>Década 70</b>	44.600	9.974	22%
<b>Década 80</b>	112.355	81.789	73%
<b>Década 90</b>	156.347	142.341	91%

Fuente: (BCE 2012)

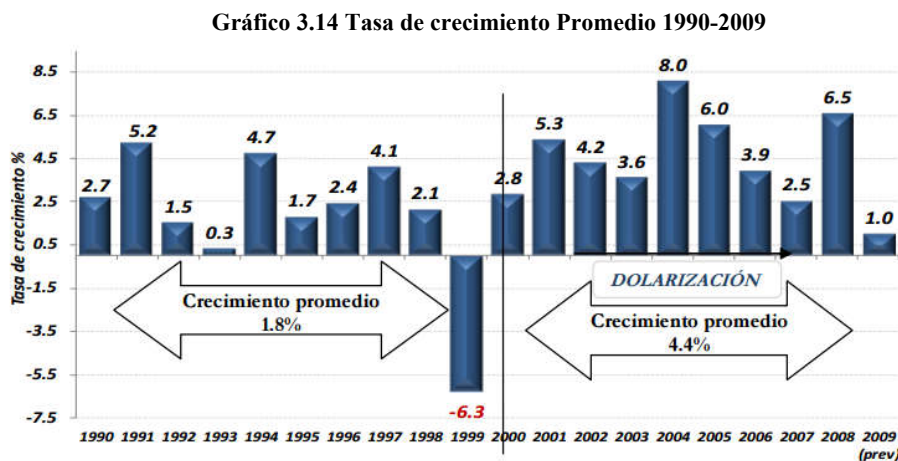
El desequilibrio fiscal y externo no era una situación particular de Ecuador, en América Latina se vivía la misma situación:

Independientemente de la mayor o menor orientación hacia el mercado mundial que pudo primar en los diferentes países latinoamericanos, éstos se hundieron en medio de la vorágine del endeudamiento externo, cuyos orígenes se encuentran en los países centrales que apoyaron alegremente para que los países subdesarrollados se endeudaran en forma acelerada (Acosta 2006, 145)



El Banco Mundial encendió la alerta sobre el agobiante peso que la deuda tenía sobre los países de América Latina, Ecuador fue uno de los Estados nombrados dentro del grupo de “17 países confrontan un serio problema de deuda” (PNUD 1990, 172). El alto costo de los créditos, la “fuga de capitales”, el retorno de las utilidades a los países del Norte, la ausencia de equidad en la distribución de la riqueza forman parte de los factores que complejizaron este período (Acosta 2006, 153).

*Influencia organismos internacionales:* La insostenibilidad de cubrir las deudas por parte de los Estados abrió la puerta para que los organismos internacionales de Bretton Woods encuentren un espacio privilegiado de influencia en el diseño e implementación de las políticas públicas a través de la implementación de los Programas de Ajuste Estructural, sin embargo los resultados esperados de crecimiento no se dieron, tal como se muestra en la gráfica a continuación, “la tasa promedio de crecimiento en Ecuador en la década de noventa fue de 1,8%” (BCE 2010, 10).



Fuente y elaboración: (BCE 2010, 10)

b) *Inestabilidad Política:* La vuelta a la democracia con Jaime Roldós Aguilera en 1979 trajo consigo amplias expectativas, que se esperaba repercutan a nivel de la economía, sin embargo “el modelo económico no registró una variación sustantiva” (Acosta 2006, 142), el boom petrolero que contribuyó con una ingente cantidad de recursos económicos al presupuesto Estatal generó expectativas en el campo social en especial en los estratos más

vulnerables mientras que una lucha de poder se gestaba entre los grupos económicos-políticos por el acceso a mayores beneficios de los petrodólares.

Por el prematuro fallecimiento de Roldós Aguilera, Osvaldo Hurtado (1981-1984) en su calidad de vicepresidente asume la presidencia del Ecuador y con su llegada al poder “empezó una tortuosa marcha de ajustes y desajustes interminables” (Acosta 2006, 162) enfocados los aspectos macroeconómicos que continuarían con mayor o menor intensidad los Presidentes de los siguientes 15 años. El objetivo del ajuste económico de Hurtado era cumplir con el servicio de la deuda, del lado del gasto se concretó en la reducción de los gastos sociales y la subvención de bienes y servicios públicos, por el lado de los ingresos se incrementó los impuestos y el precio de los derivados de petróleo.

El gobierno de Febres Cordero (1984-1988) fue de un “manejo desordenado, agudizado con los excesos liberalizadores y aperturistas, deterioró más el nivel de vida de la población, generando un creciente aumento del desempleo y tasas crecientes de inflación” (Acosta 2006, 15). Borja (1988-1992) mantuvo la dinámica, poniendo énfasis en lo macroeconómico, eso sí mostrando la permeabilidad de las recomendaciones del Banco Mundial para considerar aspectos sociales y no solo económicos, así se mostraba dentro de su programa “pago de la deuda social” pensado como instrumento de satisfacción de las necesidades básicas.

El gobierno de Duran Ballén (1992-1996) mostró más cercanía a las recomendaciones de los organismos internacionales, la modernización del estado, entendido como una reducción a su mínima expresión y a la privatización de los bienes y servicios que éste entraba, su objetivo fue asegurar recursos a través de los créditos otorgados.

Desde el gobierno de Bucaram Ortiz (Agosto/1996-Febrero/1997) hasta el de Alfredo Palacio (Abril/2005-Enero/2007) la combinación de inestabilidad política<sup>53</sup> que se traducía en lo económico, muestra que las recomendaciones del Consenso de Washington se aplicaron con mayor o menor intensidad, lo que fue evidente es que no se logró la transformación de la estructura económica y que los resultados de esta receta llevaron al país a una crisis económica y social: la pobreza extrema también dobló su número, de cada diez niños-as ecuatorianos, siete estaban en un situación de vulnerabilidad (Acosta 2006, 196).

---

<sup>53</sup> Muestra de ello es que dentro de un período de ocho años (1997-2005) hubieron 6 presidentes.

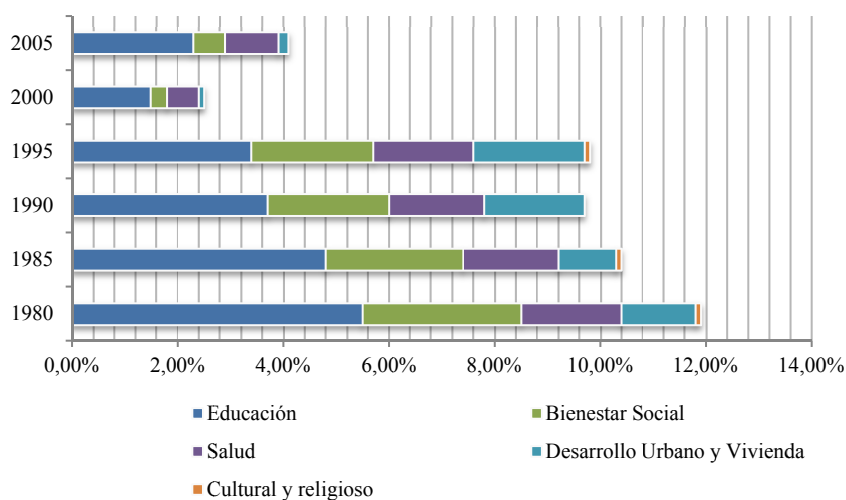
c) *Relación Mercado – Estado*: Un rasgo crucial de esta etapa, en Ecuador y factor común en América Latina, fue el cambio de protagonista en el ámbito económico y por ende en el desarrollo. En las décadas anteriores el Estado fue el motor y actor principal en el desarrollo tanto para crear las condiciones de infraestructura en la década de los cincuenta y sesenta como para establecer las condiciones que impulsen una industrialización que estreche los lazos de Ecuador y América Latina con el sistema mundial. En tanto a partir de la década de los setenta es el mercado quien asume este liderazgo.

d) *Alto coste social*: El resultado de la aplicación del recetario del Consenso de Washington fue que al término de este período, en la sociedad se agravó la pobreza y el desempleo, cayó en picada el poder adquisitivo de los salarios y la inequidad era aún más fuerte comparativamente hablando con los períodos de liderazgo estatal.

Sí la década de 1980 fue caracterizada como ‘perdida’ para casi toda América Latina, para Ecuador los datos que arrojan la de 1990 tienen el mismo balance desolador. El promedio de la tasa de crecimiento anual per cápita fue nulo para toda la década.  
(SENPLADES 2007, 26)

El sector más afectado con la implementación de los PAE fue el Social, haciendo una comparación de inicios de la década de los ochenta hasta finalizado el primer lustro del nuevo siglo, el presupuesto destinado se redujo en más de la mitad, pasando de una inversión de 11,90% al 4,2% del PIB. Situación más crítica para el año de la dolarización, 2000, que llegó a 2,60% del PIB.

**Gráfico 3.15 Evolución Inversión Social por lustro 1980-2005**



Fuente: Datos 1980-1995 (Cordes - Gobernabilidad 1998, 27); Datos 2000-2005 SIISE.

El inicio de la década de los 2000 fue compleja para Ecuador, la reciente dolarización, la priorización del pago de la deuda externa, combinado a los altibajos de los precios de los productos de exportación y la inestabilidad política, serían los elementos centrales para que los Organismos Internacionales sugieran la necesidad de estabilización macroeconómica y de un ajuste estructural, que son el corazón de la visión neoliberal de la economía. Un modelo económico promotor de la concentración económica y de poder político, en el cual priman los intereses individuales por sobre los colectivos; lo económico por sobre lo social; la sociedad es dual, de ganadores y perdedores.

Del lado institucional, durante los inicios del periodo neoliberal, la JUNAPLA, bajo el influjo modernizante, pasa sus competencias, en 1979, al CONADE (Consejo Nacional de Desarrollo), el nuevo organismo estatal que lidera el desarrollo, otorgando “una representación al más alto nivel”, puesto que la dirección del Consejo estaba a cargo del Vicepresidente de la República. Este cambio de Junapla a Conade consistió en darle un rol aún más importante al ejercicio de la planificación, al depender de la segunda persona a cargo del Estado. Sin embargo también traía consigo un riesgo de pérdida de independencia que como organismo asesor se había esforzado en mantener la Junta; siendo el Vicepresidente de la República el mayor personero, los riesgos de una politización se hicieron evidentes. La Junta como tal se transformó en la Secretaría Técnica del Conade. La capacidad de incidencia y de gestión del CONADE se fue debilitando progresivamente durante el periodo neoliberal,

hasta su prácticamente eliminación en 1994, siendo remplazada por el CONAM (Consejo Nacional de Modernización), según Registro Oficial No, 349 del 31 de diciembre de 1993

En este contexto la agenda internacional de cooperación nuevamente se adaptó para integrar los dos elementos centrales de la visión de desarrollo del momento: a) el mercado asume la potestad de la economía, en detrimento de rol previo que había desempeñado el Estado, y, b) un Estado descentralizado con una participación más amplia de la sociedad se concentra en definir políticas públicas en favor de los grupos vulnerables, léase pobreza y la satisfacción de las necesidades básicas (C. Montúfar 2002, 156-157). Para este período la cooperación llegaba, eso sí, siempre y cuando Ecuador evidenciará que los planes de ajuste estructural estuvieran siendo implementados.

En los años 2000, la comunidad internacional, reconoce la necesidad de definir metas comunes que avizoren un futuro mejor para la humanidad esperando que éstos sean alcanzados en el año 2015, así se definen los Objetivos del Milenio que son un reconocimiento de “la responsabilidad colectiva de respetar y defender los principios de la dignidad humana, la igualdad y la equidad en el plano mundial” (ONU 2000). Son ocho los objetivos trazados en base a los cuales se configura una nueva agenda de cooperación al desarrollo centrada en la lucha contra pobreza.

La revisión de los flujos de la CID entre 1988 y 1999 confirma que la Ayuda Oficial creció hasta 2,25% en relación al PIB, lo cual es positivo en el sentido de que se destina una mayor cantidad de recurso al compromiso de los países del Norte con el Sur, sin embargo de acuerdo a las ideas-fuerza del período neoliberal, los pesos de los recursos financieros han cambiado, (1) ha decrecido hasta casi la mitad los recursos para las donaciones bilaterales, (2) igual trayectoria siguen los préstamos bilaterales; (3) crecen los flujos privados, pues se parte de la hipótesis que es el mercado y las instituciones privadas quienes mejor gestionan los escasos recursos de la economía, tal como se aprecia en la tabla a continuación

**Tabla 3.4 Flujo neto total de recursos financieros de los países del DAC para países en desarrollo y organismos multilaterales AOD 1988-1999**

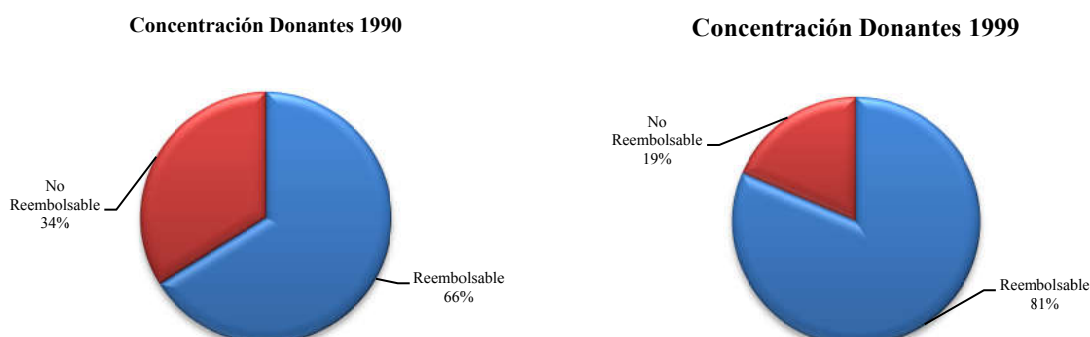
	Millones de USD		%	
	1988-89 promedio	1999	1988-89 promedio	1999
I. Ayuda Oficial para el Desarrollo	46.399	56.378	55	30
1. Donaciones bilaterales	25.290	33.910	30	18
2. Préstamos bilaterales	7.173	3.951	9	2
3. Contribución a organismos multilaterales	13.936	18.517	17	10
II. Otros flujos de cooperación	4.890	15.477	6	8
1. Bilateral	4.490	14.528	5	8
2. Multilateral	400	949	0	1
III. Flujos privados y de mercados	28.817	110.404	34	58
1. Investigación directa	24.939	89.373	30	47
2. Inversiones bilaterales	1.194	24.934	1	13
3. Inversiones multilaterales	819	-5.768	1	-3
4. Créditos para exportación	1.865	1.866	2	1
IV. Donaciones netas a través de ONG	4.155	6.684	5	4
Flujo neto total	84.261	188.943	100	100

(1)  
(2)  
  
(3)

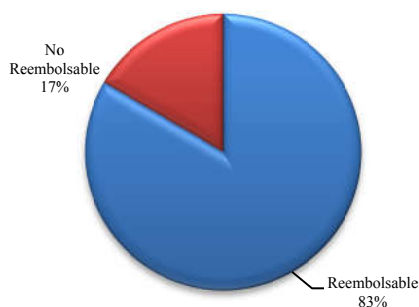
Fuente y elaboración: (DAC-OCDE 2001 citado en Arcos Cabrera, 2001: 18)

La concentración de la CID se modificó también, los resultados muestran que se privilegia la cooperación reembolsable frente a la no reembolsable, lo que incrementa la presión y agrava la situación del endeudamiento estatal, desdice del compromiso en términos reales, esto es recursos frescos que los países del Norte están aportando al Sur y deslucen la generosidad y el altruismo, del que hacen gala los países ricos. A pesar de que los recursos son principalmente reembolsables, existiendo obligatoriedad en el retorno, son los donantes de la CID quienes mantienen la voz dirimente sobre el destino de los mismos. La evolución de la concentración se puede ver en los siguientes gráficos:

**Gráfico 3.16 Evolución Concentración CID Comparativo 1990-2005**



**Concentración Donantes 2000**



**Concentración Donantes 2005**



Fuente: (PNUD, Cooperación para el Desarrollo. Informe Ecuador 1990-1999. Ministerio de Economía y Finanzas. OCDE-DAC 2001. Banco Central del Ecuador. INEC citado en Arcos Cabrera, 2001: 23). INECI en base a información del BCE (PIB).

Los recursos de CID para Ecuador durante el período neoliberal han tenido una trayectoria decreciente. En un ranking por montos de CID, el Ecuador pasa del séptimo puesto en 1993 al décimo puesto en 2004, así lo muestra la tabla a continuación.

**Tabla 3.5 Ranking de receptores AL 1993-2004**

	<b>País</b>	<b>AOD 1993</b>
1	Bolivia	556
2	Perú	541
3	El Salvador	429
4	México	402
5	Honduras	337
6	Nicaragua	313
7	Ecuador	229
8	Guatemala	216
9	Argentina	215
10	Brasil	167
	Otros	1,863
	<b>Total</b>	<b>5,268</b>

	<b>País</b>	<b>AOD 2002</b>
1	Bolivia	681
2	Nicaragua	517
3	Perú	491
4	Colombia	441
5	Honduras	435
6	Brasil	376
7	Guatemala	249
8	El Salvador	233
9	Ecuador	216
10	República Dominicana	157
	Otros	1,315
	<b>Total</b>	<b>5,112</b>

	<b>País</b>	<b>AOD 2004</b>
1	Nicaragua	1,232
2	Bolivia	767
3	Honduras	642
4	Colombia	509
5	Perú	487
6	Brasil	285
7	Haití	243
8	Guatemala	218
9	El Salvador	211
10	Ecuador	160
	Otros	2,089
	<b>Total</b>	<b>6,843</b>

Fuente y elaboración: OCDE citado en (INECI 2006, 29)

Confirmando la tendencia de decrecimiento de los recursos de CID para América Latina en favor de África y Asia. Así lo confirma el Informe de (CEPAL 2011), del total de recursos de CID disponibles, para 1990 el 9% tuvo como destino América Latina, para el 2009 no llegó al 7%, para ese mismo año, 37% fue a África y 30% a Asia.

La evolución de la CID para el país, en términos de PIB mantuvo la misma tónica de décadas anteriores, sin llegar a equivaler al 2%. Existió un repunte para la década de los 90, ligado a la ayuda humanitaria por el fenómeno del Niño de final de esa década

**Tabla 3.6 Volumen e intensidad AOD por décadas**

<b>Año</b>	<b>Volumen AOD (millones USD)</b>	<b>PIB (millones USD)</b>	<b>Intensidad de la AOD = Volumen AOD/PIB</b>
<b>Década de 80</b>	775,17	112.355	0,69%
<b>Década de 90</b>	1.642,49	156.347	1,05%
<b>2000</b>	119,98	15.933	0,75%
<b>2005</b>	230,55	36.244	0,64%
<b>2006</b>	289,74	49.914	0,58%

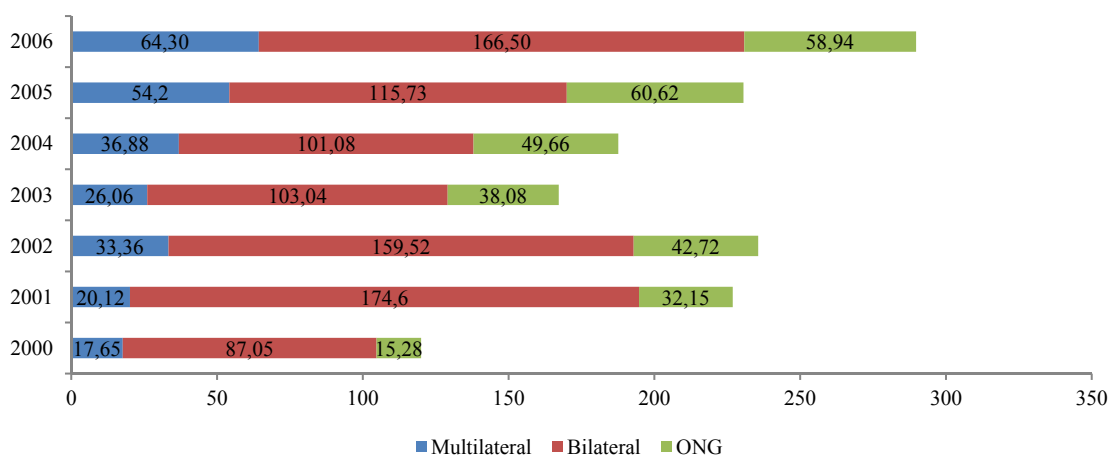
Fuente: Datos 2000 y 2005 (INECI 2006, 30); OECD.Stat <http://stats.oecd.org/Index.aspx?ThemeTreeId=3#>

Considerando los datos presentados por INECI (2006), el flujo de recursos de la CID para el período 2000-2005 incorpora a un nuevo actor, los Organismos no Gubernamentales (ONG). El 63% de la CID es canalizada a través de la cooperación bilateral en detrimento de la vía multilateral que solo alcanza el 16%, el nuevo actor (ONG) gestionó un porcentaje de 20% del total de recursos de la CID para ese período. Ésta última cifra es importante, considerando que a la época de recolección del informe (2006), no existían claros mecanismos de rendición de cuenta para este actor.

La CID bilateral vuelve a tener un peso importante y son los EEUU quiénes la lideran, seguido por Japón y Alemania, entre los tres países suman el 71% del total de los recursos por esta modalidad, tal como se puede ver en el gráfico a continuación.

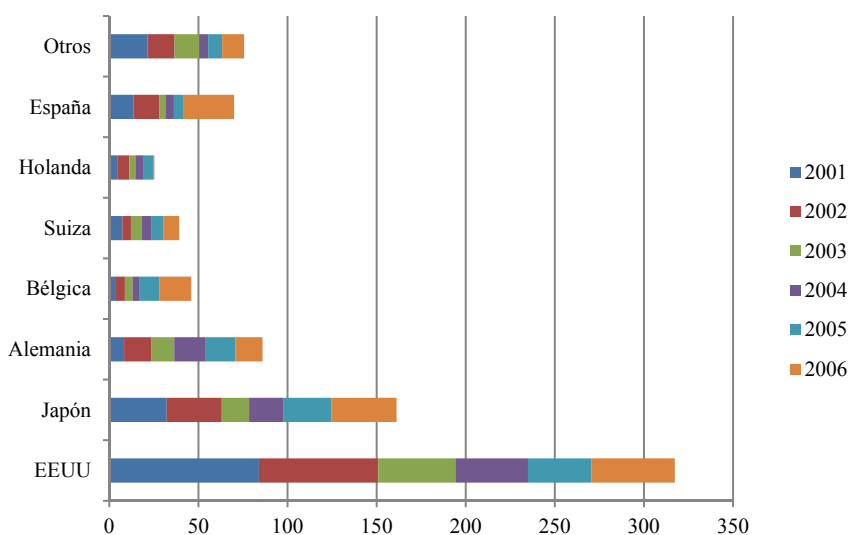


**Gráfico 3.17 Evolución CID por canal de cooperación 2000-2006**



Fuente: Datos (INECI 2006) (INECI 2008)

**Gráfico 3.18 Evolución Concentración CID por país de cooperación 2000-2006**



Fuente: Datos (INECI 2006) (INECI 2008)

En el caso de Estados Unidos su “cooperación está marcada por sus intereses geopolíticos” (Arcos Cabrera 2001, 100), la prioridad es el financiamiento del Plan Colombia, lo que incluye la formación de militares y policías para la lucha contra el narcotráfico. La cooperación de Japón, está enfocada en el alivio a la pobreza, siendo las áreas más importantes del destino de sus recursos salud y educación. En tanto, Alemania, prioriza su cooperación para alivio a la pobreza, medio ambiente y fortalecimiento del Estado conjuntamente con la sociedad civil (Arcos Cabrera 2001, 90-110).

Una síntesis de lo que fue la CID para este período, la realiza Larrea (2003) en base a informes previos de Arcos Cabrera (2001), Samaniego (2003), BCE (2002):

La cooperación internacional ha alcanzado un potencial significativo en las estrategias de desarrollo del país, no solamente por su magnitud –que ha mantenido una tendencia ascendente del 3.4% al 4.5% del PIB entre 1990 y 2001, y que supera ampliamente al gasto público total en educación y salud (3.1% del PIB en 2001)- sino también porque ha cubierto una parte estratégica de la inversión nacional en infraestructura, desarrollo social y modernización del Estado (Arcos, 2001, Banco Central 2002, Samaniego, 2003) (Larrea 2003, 1)

### **3.5. El Buen Vivir – sumak kawsay**

#### **3.5.1. El paradigma**

El sumak kawsay - Buen Vivir es una contrapropuesta al sistema capitalista y al modelo neoliberal con sus lacerantes resultados en el campo social y pobres resultados en términos económicos visibles luego de casi tres décadas de implementación de los Planes de Ajuste Estructural. El Buen Vivir incorpora elementos de la cosmovisión de pueblos ancestrales, que comparten una visión holística de la vida y de las relaciones sociales y culturales que dentro de ella se establecen, dejando de lado la linealidad de la planificación, el progreso como el fin último del desarrollo y la economía como la ciencia fundamental.

El sumak kawsay - Buen Vivir es una corriente de pensamiento que se construye desde diferentes aportes, que requiere ser entendido como “un conjunto de ensayos para construir otros ordenamientos sociales y económicos más allá de los cercos impuestos por la Modernidad” (Gudynas 2011, 51), por tanto su entendimiento pasa por la identificación de sus principales características:

**Tabla 3.7 Características del sumak kawsay - Buen Vivir**

<b>Característica</b>	<b>Elementos constituyentes</b>
<b>Postura crítica</b>	Al progreso: medido en crecimiento económico, promotor del extractivismo y agronegocio
<b>Amplia visión de la calidad de vida</b>	La calidad en términos de bienestar espiritual, comunitario y con una visión dual ser humano. Naturaleza.
<b>Ampliación de derechos</b>	Derechos de la Naturaleza que se desprenden en deberes de la sociedad para preservarlos.
<b>Promotor del empoderamiento</b>	Para definir el camino que está dispuesto a recorrer (participación activa de la sociedad).
<b>Dueño de su propia historia</b>	“no existe una receta”, es el contexto histórico, social y ambiental el que define los parámetros del BV para cada sociedad

Fuente: Gudynas, 2011 (Debates sobre el desarrollo y sus alternativas en América Latina: Una breve guía heterodoxa 2011, 270-271)

### **3.5.2. El contexto de la CID**

Tras varias décadas de resultados poco o nada alentadores, acompañados de un gran debate alrededor de la Eficacia de la Ayuda y una serie de intentos cuyo objetivo era mejorar la calidad de la ayuda y su impacto en el desarrollo, en 2005 se realiza la Declaración de París. Hito importante en la evolución de la CID puesto que se constituye en un acuerdo internacional acompañado de un programa de reformas estructurales, fruto de la reflexión de un conjunto amplio y diverso de actores del desarrollo<sup>54</sup>. Siendo el carácter de “guía práctica orientada a la acción, con objetivos específicos que deben cumplirse en 2010” (Wood, y otros 2011) y la representatividad en la formulación de los compromisos los dos principales elementos diferenciadores frente a intentos previos de mejoramiento de la calidad de la ayuda.

Mejorar la calidad de la ayuda significa: armonizar y alinear los flujos de ayuda al desarrollo, compromisos que son retomados del acuerdo de Roma; alinear para que los recursos de la CID contribuyan con las prioridades, sistemas y procedimientos de los países receptores, cuyo fin último es el empoderamiento; profundizar la mutua responsabilidad de donantes y países

<sup>54</sup> Fueron más de cien representantes entre países en desarrollo, desarrollados, organizaciones representantes de la sociedad civil, directivos de organizaciones multilaterales y bilaterales en este segundo Foro de Alto Nivel realizado en la ciudad de París-Francia en el 2005.

socios y fortalecer la rendición de cuentas; hacer un uso eficiente de los recursos de la ayuda, evitando la fragmentación y/o duplicación de acciones (OCDE 2005).

El Plan de Accra de 2008 se constituye en una herramienta para profundizar y acelerar la Declaración de París, impulsando el trabajo en conjunto para lograr que los países en desarrollo alcancen sus metas de ODM. Esto implica un rol protagónico de los Estados frente a la definición de sus políticas de desarrollo en cuanto a los donantes, estos se sumaran a estas políticas, puesto que se comparte una misma visión de futuro: la erradicación de la pobreza.

En tanto Busan, como espacio de reflexión insiste en la necesidad de transparencia y la eficacia de la CID en tanto disponibilidad y acceso a la información, previsibilidad, reducción de la fragmentación, uso de los sistemas nacionales para frenar la multiplicación de canales de la ayuda. En lo fundamental argumenta sobre la necesidad de sobrepasar la efectividad de la ayuda y ver los desafíos del desarrollo efectivo que es el resultado de un crecimiento económico caracterizado por ser fuerte, sostenible en el tiempo e inclusivo. Además hace un reconocimiento de otras formas de ayuda, como la Cooperación Sur-Sur y Triangular (Busan partnership for effective development 2011).

Mientras en París no se hablaba de la diferenciación de políticas de asignación de recursos por grupo de países, en Accra se menciona a los países de renta media, en su dualidad de receptores y oferente de ayuda como actores que están abriendo las puertas de nuevas modalidades de cooperación que sobrepasan a las tradicionales. En tanto Busan valida la condición dual “enriqueciendo la cooperación sin afectar la elegibilidad del país para recibir ayuda de otros”, sin embargo en la práctica se ve que hay una incidencia en los flujos de ayuda (Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional 2012).

En cuanto al flujo de recursos, el CAD de la OCDE, tiene criterios de selectividad en base al nivel de renta del país. Fue el impulso de las exportaciones petroleras las que movieron al Ecuador de nivel, en la década de los ochenta para que ingrese en la categoría de renta media y en 2008 un nuevo escalón para llegar a la categoría de renta media alta. Entrar en esta categoría le impuso al Ecuador, al igual que a otros países del mismo nivel, una penalidad de reducción de ingresos de CID puesto que la Agenda de los ODM priorizaba los países con más problemas para disminuir la pobreza dentro de su territorio.

El punto fundamental de Busan fue la promoción de un modelo de CID abierta, transparente y en donde los diferentes actores involucrados tengan espacio para definir de manera participativa el sistema internacional de cooperación y la arquitectura más adecuada para implementarla, con la idea atrás de que existen muchas maneras de alcanzar el desarrollo. Se rompe la idea de una misma senda que se debe transitar.

### **3.5.3. El contexto del Sumak kawsay - Buen Vivir**

La combinación de la implementación de los Planes de Ajuste Estructural, la inestabilidad política y la dolarización de la economía fueron los elementos para el inicio de una crisis profunda en el país. Del lado económico, la baja de los precios del petróleo a partir de 1984 encontró su punto extremo cuando se situó en un precio promedio de 6 USD. La alta dependencia de los ingresos petroleros para el financiamiento del Estado condujo a una moratoria interna y externa. Del lado social, expuso a los ecuatorianos a una situación de alta vulnerabilidad, la pobreza “creció del 34 al 71 por ciento de la población” y la pobreza extrema “del 12 al 35%”; el gasto social, en términos per cápita se redujo a la quinta parte para el área de educación y una cuarta parte para el área de salud”; esta situación de desprotección, expulso hacia Europa y Estados Unidos, al 4% de su población (Naranjo Chiriboga 2004, 249).

Este contexto complejo, los movimientos sociales y la sociedad civil encontraron un espacio para reflexionar en conjunto y plantearse nuevas y mejores maneras de desarrollo, del rol del Estado, de la poca representatividad y legitimidad que tenían los partidos políticos en ese momento. La caída de Lucio Gutiérrez en 2005, pasado dos años de su mandato, dio lugar a que Alfredo Palacio (2005-2007) como su Vicepresidente concluya el período para el que fue elegido el binomio. Alfredo Palacio al asumir el cargo, nombró a Rafael Correa como Ministro de Economía, quién permaneció en el cargo alrededor de ocho meses. Diferencias en la óptica del manejo presupuestario con el entonces Presidente, se señaló como motivo de la salida.

La exposición mediática Rafael Correa, le permitió tener acercamientos con diversos sectores sociales, lo que facilitó la consolidación de su Movimiento Alianza País<sup>55</sup>, recopilar las críticas de la ciudadanía e iniciar con el bosquejo de lo que más adelante sería su Plan de Gobierno.

La refundación de la Patria, fue el elemento central de su campaña política, en aras de un cambio estructural del país. Esta propuesta llevó a Rafael Correa (2007-2013), acompañado de un heterogéneo grupo de personas que conformaban el Movimiento Alianza País, a Carondelet para llevar a cabo el denominado proyecto de Revolución Ciudadana.

El *sumak kawsay* o buen Vivir inspiró la formulación de la Constitución de 2008, denominada de Montecristi, que incorporó un conjunto de derechos sobre: “agua y alimentación; ambiente sano; comunicación e información; cultura y ciencia; educación; hábitat y vivienda; salud; trabajo y seguridad social” (Le Quang y Vercoutère s.f., 7). Este proceso refundacional planteado por la nueva Constitución trajo consigo el reto de crear un marco jurídico e institucional así como un modelo económico que tradujera en acciones la nueva visión económica, política, social, cultural y ambiental para el país.

El sistema económico, se define como “social y solidario”, marca la diferencia frente a otros sistemas al priorizar al ser humano “como sujeto y fin”; no establece relaciones jerárquicas, sino que equilibradas entre el Estado-Mercado-Sociedad; su finalidad es garantizar las condiciones del buen vivir. Así lo expresa en su Art. 283:

El sistema económico es social y solidario; reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; y tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir (Constitución de la República del Ecuador 2008)

El *sumak kawsay* - Buen Vivir entendido como “la búsqueda de la armonía [que] se extiende a las comunidades entre sí, a los pueblos entre sí y a individuos y comunidades con la

---

<sup>55</sup> El desgaste de los partidos políticos, es bien entendido por Rafael Correa, de allí su énfasis en mantener la estructura de la organización a la cual representa, como movimiento.

naturaleza” (Fernández, Pardo y Salamanca 2014, 115) plantea un modelo económico caracterizado por ser incluyente y redistributivo en lo productivo, reproductivo y social; evidenciado en sus metas la “reducción de las desigualdades sociales, la eliminación de la discriminación y la exclusión, y la construcción de un espíritu cooperativo y solidario que viabilice el mutuo reconocimiento entre los «diversos iguales»” (SENPLADES 2009, 93); responsable en lo ambiental y promotor del reconocimiento.

La Constitución en su Título VI Régimen de Desarrollo delinea elementos del modelo de desarrollo, inicia con el Art. 275 “El régimen de desarrollo es 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” (Constitución de la República del Ecuador 2008).

A través de siete puntos se definen los objetivos del régimen de desarrollo:

**Tabla 3.8 Objetivos del Régimen de Desarrollo**

<b>Eje</b>	<b>Perspectiva</b>
<b>Vida</b>	Vida de calidad y más prolongada. Incremento de opciones
<b>Sistema Económico</b>	“justo, democrático, productivo, solidario y sostenible”
<b>Participación Ciudadana</b>	Representatividad de la diversidad poblacional en el Ecuador
<b>Ambiente</b>	Cuidado y acceso equitativo
<b>Soberanía nacional</b>	Propiciar la integración en América Latina e inserción “estratégica en el contexto internacional”
<b>Descentralización</b>	“equilibrada y equitativa”
<b>Diversidad cultural</b>	“recuperar, preservar y acrecentar la memoria social y el patrimonio cultural”

Fuente: (Constitución de la República del Ecuador 2008)

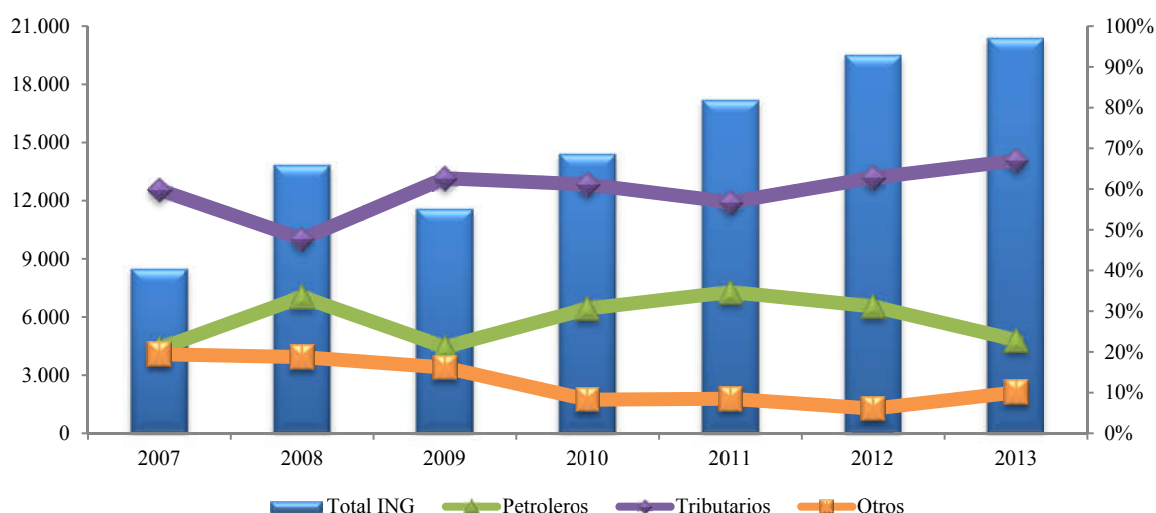
El modelo económico traza nuevos vínculos entre el Estado, la sociedad y el mercado. Promueve el retorno del Estado, como ente rector y motor de la economía. A contracara del neoliberalismo, el Buen Vivir promueve una sociedad justa, en la cual los grupos vulnerables

sean cobijados por el Estado. En tanto la economía es el medio para generar riqueza y la sociedad es un actor activo, sujeto de derechos, tomador de decisiones sobre su futuro y prioridades.

Más que un modelo económico fijo y definido, el Buen Vivir se estableció como una “*hoja de ruta alternativa*” la cual se plasmó en la estrategia denominada “endógena de acumulación y (re)distribución para la satisfacción de las necesidades básicas en el mediano plazo” (SENPLADES 2009, 94). La mencionada hoja de ruta alternativa propone ir de una “acumulación para la transición y profundización de la re(distribución)” cuya economía se basa en una sustitución selectiva de importaciones a una etapa denominada “reconversión productiva” que genera su riqueza por la exportación del bioconocimiento turístico<sup>56</sup>.

Pasando a las cifras, en el período 2007-2013, como se puede ver en el siguiente gráfico, la cuenta de ingresos estatales fue cubierta en un 60% en promedio por vía tributaria, seguido de un 28% por petróleo y sus derivados y la diferencia por otros no tributarios.

**Gráfico 3.19 Ingresos Estatales 2007-2013**



Fuente: Cuentas Nacionales (BCE 2012)

Lo fundamental de la estrategia es el rol otorgado al Estado como generador de política pública y del ambiente propicio para que se reduzcan las desigualdades sociales. Esto significó orientar la inversión pública, auspiciar la productividad (acceso a crédito, medios de

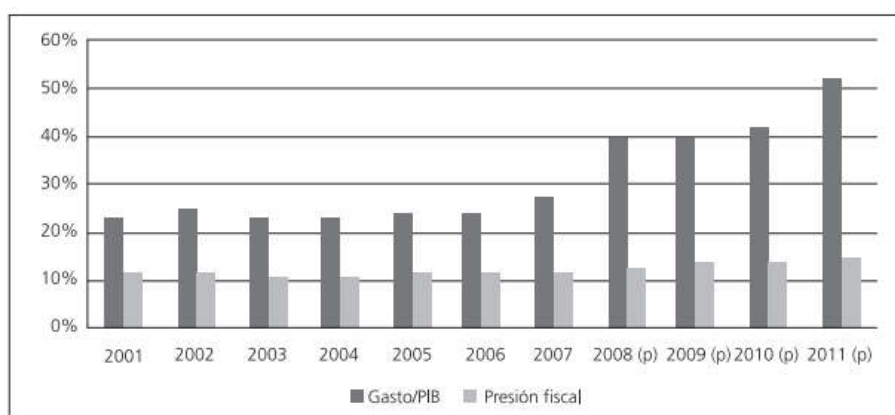
<sup>56</sup> Término que hace mención a la exportación de bienes y servicios de conocimiento y turísticos, acuñado por René Ramírez.



producción, disminución de carga fiscal), todo lo cual redunde en la generación de empleo de calidad (SENPLADES 2009, 94).

Según el análisis de (Martín Mayoral, Aguiar y Castro 2013) “la política fiscal ha sido expansiva para el período analizado 2007-2011”, tendencia que se mantiene para el período 2012- 2013. Esta expansión ha sido sustentada principalmente por los altos precios del petróleo que se dan a partir de 2008.

**Gráfico 3.20 Relación PIB / Gasto 2001-2011**



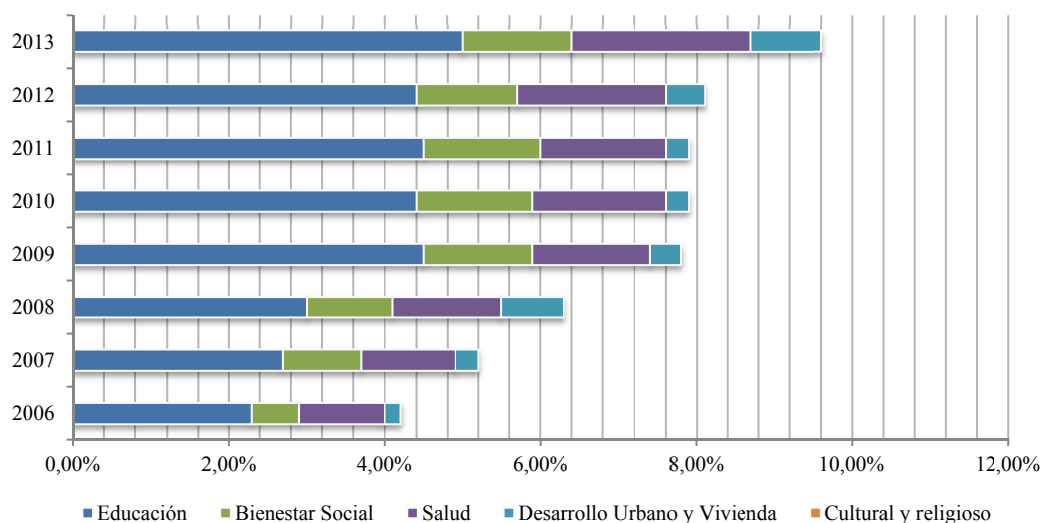
Fuente y Elaboración: En base a Cuentas Nacionales BCE (Martín Mayoral, Aguiar y Castro 2013, 87)

El Buen Vivir define al desarrollo como la consecución de tres factores combinados “la satisfacción de las necesidades, la igualdad de oportunidades y el estímulo del ejercicio de las capacidades” (SENPLADES 2007, 55). Entiende a estos tres factores como los generadores de riqueza de una sociedad, ello se amplía la visión de desarrollo de épocas anteriores que promovía un desarrollo circunscrito al crecimiento meramente económico<sup>57</sup>.

Como parte del modelo de desarrollo propuesto por el Buen Vivir, el Sector Social se fortalece, porque lo considera como fundamental dentro de su política de redistribución. El porcentaje del PIB destinados al sector social se duplicó entre el 2006 y el 2013, pasó de 4,2 a 9,70%. El Estado Ecuatoriano en la etapa del Buen Vivir empieza a llenar el vacío dejado en el período neoliberal.

<sup>57</sup> A pesar de esta declaratoria amplia de visión del desarrollo, Gudynas (2008) retomando a Arturo Escobar, señala que esa es una visión declaratoria, en los hechos, en el PNBV hay un uso omnipresente de categorías como “crecimiento económico”, “crecimiento integral”, “productividad”, “eficiencia” y “competitividad” (Gudynas 2008: 517).

Gráfico 3.21 Inversión Social 2006-2009



Fuente: Datos 2000-2005 SIISE.

En cuanto a la CID, la Constitución de 2008 apuesta por alinearla a los intereses nacionales y sujetarla a la soberanía nacional, esto significa que se apremia a los diferentes actores para que los recursos que gestionan se conviertan en complemento del esfuerzo del Estado y por supuesto en el marco de sus planes de desarrollo. El Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013, es la herramienta que plasma las definiciones de la Constitución y por tanto del modelo de desarrollo, por el cual apuesta Ecuador, “el Buen Vivir se construye como el organizador esencial del proceso de desarrollo que debe estructurarse a partir de la búsqueda de un conjunto de objetivos señalados en el propio texto constitucional” (Surasky 2013, 161).

En tanto la política exterior “está orientada a contribuir a un orden internacional más justo y democrático y a participar activamente en los esfuerzos del Gobierno ecuatoriano por construir una Patria digna, equitativa y soberana” (MRECI 2007, 6)

Resultado de ello la autonomía de los actores de la CID se ve disminuida, una de las características más arraigadas que la CID había mantenido desde su formación. En sus documentos declarativos se señala: “es vital el uso del ahorro externo en forma de inversión extranjera directa y cooperación internacional no reembolsable –en sus formas de asistencia técnica, financiamiento y donaciones en especie–, para la inversión en ciencia y tecnología” (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo 2009, 109).

En este contexto, el Buen Vivir circunscribe a la CID en un mundo multipolar que promueve el multilateralismo y privilegia las relaciones regionales<sup>58</sup>, “cuyas políticas de fomento del desarrollo se centren en la satisfacción de las necesidades básicas de los pueblos y se alineen a sus prioridades nacionales y territoriales” (SENPLADES 2009, 108). Dos prioridades se establecen para la CID:

**Tabla 3.9 Prioridades para la CID**

<b>Prioridad</b>	<b>Finalidad</b>	<b>Modalidad</b>
<b>Generar capacidades sociales</b>	Producción de bienes y servicios ligados al conocimiento y tecnología aplicada	Asistencia técnica Financiamiento Donaciones
<b>Transferencia tecnológica y de conocimientos</b>	- Eficiente satisfacción necesidades básicas - Consolidación de la industria nacional	Asistencia técnica Financiamiento Donaciones

Fuente: (SENPLADES 2009, 108)

La construcción tanto de la estrategia como del objetivo que define la inserción del Ecuador en el mundo, se señala como prioridad “Garantizar la soberanía y la paz, e impulsar la inserción estratégica en el mundo y la integración Latinoamericana” vinculada a la soberanía nacional<sup>59</sup> como derecho fundamental del Estado. Esta soberanía en la CID es reivindicada a partir del reconocimiento de la influencia de los organismos multilaterales en el diseño de las políticas públicas e inclusive en la configuración del rol del Estado, sin dejar de lado el poder ejercido por la vía condicional de la entrega o no de recursos.

En el Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013 no se hace mención alguna a los Principios de París a pesar de que su definición sobre la soberanía del uso y destino de los recursos de la CID bien caben dentro de los elementos fundamentales de la declaratoria, centrada en acuerdos sobre la apropiación, alineación de resultados, mutua responsabilidad. La política 5.4 explicita “la necesidad de recuperar los instrumentos económicos y financieros del Estado, revertir los patrones de endeudamiento externo, y alinear la cooperación internacional y la

<sup>58</sup> Alianza Bolivariana para las Américas (ALBA), Unión de Naciones Sur Americanas (UNASUR), Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)

<sup>59</sup> Lo cual “implica mantener y defender la autodeterminación e independencia política del Estado, interna e internacionalmente” (SENPLADES 2009, 108).

inversión extranjera con los objetivos nacionales de desarrollo, en torno a los intereses soberanos, es una premisa básica de la política estatal” (SENPLADES 2009, 244).

La Secretaría Nacional de Planificación, Senplades, creada en 2004, en este período del Buen Vivir, se fortalece institucionalmente al integrar a la Secretaria Nacional de los Objetivos del Milenio y al Consejo Nacional de Modernización. Esto le otorgaría un rol fundamental en el diseño e implementación del nuevo modelo estatal por el que apuesta Ecuador. En ese mismo marco de creación institucional se crea la Agencia Ecuatoriana de Cooperación, que supera al Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional, al estar vinculada directamente al ente planificador y no al Ministerio de Relaciones Exteriores, del cual dependía su predecesora INECI. Este cambio dentro de la estructura del Estado da indicios de la visión que el Buen Vivir le otorgaba a la CID.

La SETECI tiene como principal objetivo el de estructurar la arquitectura de la CID a nivel país. Esto incluye la articulación y coordinación entre los diferentes actores del sistema de cooperación así como definir y asegurar el cumplimiento de políticas encaminadas al “desarrollo endógeno, contribuyendo a la eliminación de las brechas estructurales” lo cual permita al Ecuador posicionarse en la región y el mundo (Seteci, 2007: 11).

La SETECI en su accionar, valida los Principios de París, en especial el de alineación y apropiación. El de apropiación pues SETECI tiene la responsabilidad de asegurar que todos los recursos de la CID estén alineados con el PNVB, en una primera fase, que se concentren en las prioridades nacionales, en un segundo momento. El de alineación, puesto que SETECI asegura que los fondos de la CID destinados al Estado sean canalizados a través de los “sistemas nacionales de planificación, finanzas y compras públicas” (SETECI 2015, 20).

El volumen y la intensidad de la CID, para este período, decrecen y es en el 2008 cuando está más cercano al 1%.

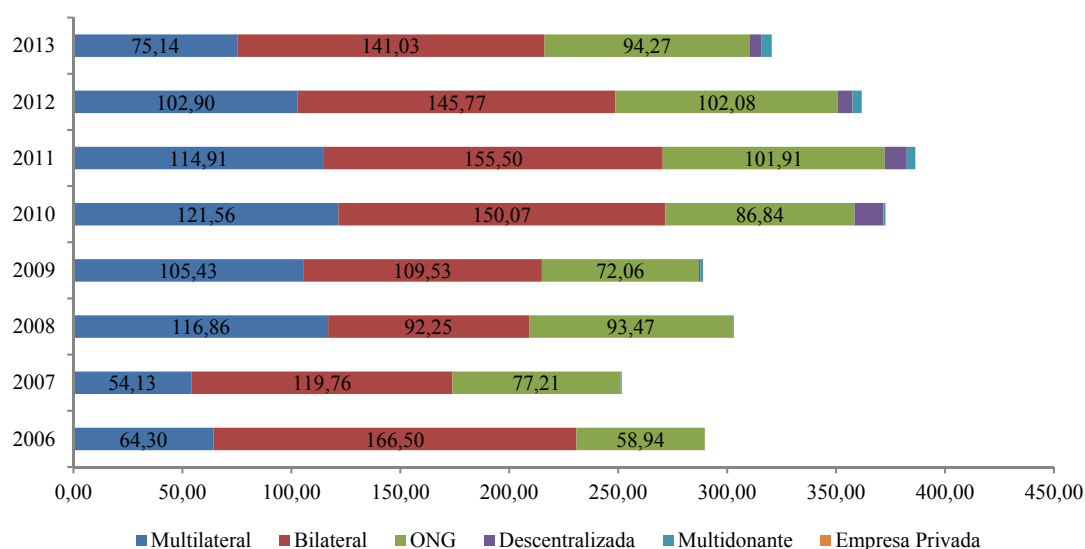
**Tabla 3.10 Volumen e Intensidad Período Sumak kawsay - Buen Vivir**

Año	Volumen AOD (millones USD)	PIB (millones USD)	Intensidad de la AOD = Volumen AOD/PIB
2007	261,27	51.007,78	0,51%
2008	377,72	54.250,41	0,70%
2009	353,58	54.557,73	0,65%
2010	402,49	56.481,06	0,71%
2011	386,44	60.925,06	0,63%
2012	361,79	64.362,43	0,56%
2013	320,52	67.293,23	0,48%

Fuente: Datos 2006-2007 (INECI 2008); Datos 2008-2013 (SETECI 2015)

Para este período del Buen Vivir, las fuentes de CID se incrementan, surgen nuevas categorías, como la Descentralizada, Multidonante y Empresa Privada. La concentración de los recursos establece el siguiente orden: bilateral, multilateral, ONG, con porcentajes del 42, 29 y 27%; en tanto la multidonantes y descentralizada ambas llegan al 1% y la empresa privada no llega ni al 1%.

**Gráfico 3.22 Concentración CID por fuente 2006-2013**



Fuente: Datos (SETECI 2015) (SETECI 2012) (SETECI 2010)

Es necesario también señalar que el objetivo cinco del PNBV “Garantizar la soberanía y la paz, e impulsar la inserción estratégica en el mundo y la integración Latinoamericana” da impulso a la concreción, en unos casos o la creación de nuevas modalidades de CID. La Cooperación Sur-Sur, es una de estas nuevas modalidades basada en el Buen Vivir, que como lo señalan Ayllon y Dolcetti es “una cooperación que, si bien es todavía modesta<sup>60</sup>, posee gran potencial por su filosofía y por la riqueza de sus propuestas” (Ayllón y Dolcetti 2014, 179).

El Buen Vivir ha mostrado mucha agilidad en cuanto a la creación de institucionalidad así como de la formulación de políticas, normativas y a partir de ella agendas de trabajo para los diferentes sectores. Llama especialmente la atención que la tan esperada Agenda Nacional de Cooperación Internacional conteniendo las apuestas, motivaciones y definiciones de la CID salga a la luz en 2015, transcurridos ocho años de ejercicio gubernamental.

### **3.6. Algunas Reflexiones globales**

El régimen de CID entre 1950-2013 tiene rupturas y continuidades. En cuanto al modelo económico se apuesta por el crecimiento para alcanzar el desarrollo, por el rol del Estado como motor de la economía, planificador-modernizador y la CID como herramienta para acompañar el tránsito del subdesarrollo al desarrollo a través de la transferencia de recursos y la asistencia técnica. El gobierno de Plaza Lasso rompe esa verticalidad, primero porque enfoca su modelo económico en la modernización del sector agrícola, no prioriza el sector industrial, que era la orientación de desarrollo promovida en América Latina para esos años, y parte de los acuerdos del régimen de la CID; una segunda razón está dada por el tipo de relacionamiento caracterizada por su horizontalidad en la arena política y solidaria en el área económica; una tercera razón está en el destino de la CID, se la utilizó para fortalecer el aparato Estatal en lo técnico (asesorías institucionales, estudios, diagnósticos sectoriales, creación de institucionalidad y normativa, etc.) todos ellos elementos requeridos para entender la realidad de la economía ecuatoriana del momento, como insumos para delinear una senda propia de desarrollo, traducida en los planes de desarrollo; una cuarta razón es que la CID, mayoritariamente bilateral y proveniente de Estados Unidos, se alineó a la

---

<sup>60</sup> En 2011 Ecuador realizó diez proyectos y el mismo número de acciones como país oferente de CSS. Para el 2012, fueron sesenta y seis para la primera categoría y veinte para la segunda (Ayllón y Dolcetti 2014, 188-190).

priorización económica realizada por el Estado, así su programa Punto IV, el asesoramiento técnico y el flujo de la CID fueron direccionados al sector agrícola o ligado a este sector (campañas de vacunación, infraestructura vial y aeroportuaria, etc.).

Hubo continuidad en el monto del flujo de ayuda de la CID, específicamente Ayuda Oficial al Desarrollo Neta, direccionado a Ecuador, durante el período de investigación (1950-2013), éste ha sido marginal, manteniéndose en un rango menor al 2,1% en función del PIB. En contraposición, el nivel de influencia e incidencia en de los Organismos Internacionales de CID ha sido alto: medido en términos del rol en la definición del modernizado Estado ecuatoriano, en la priorización y toma de decisiones estratégicas y operativas de las entidades estatales, como en la Junapla, en los Ministerio de Agricultura, de Salud, etc.

La condicionalidad de la ayuda es una característica permanente en el CID: acuerdo bilateral 1942 sometida a los intereses geoestratégicos de EEUU; destino de los recursos en función del paradigma de desarrollo; planes de ajuste estructural.

Sobre la modalidad de la CID, reembolsable y no reembolsable, ha primado la reembolsable en detrimento de la no reembolsable, esto fortalece a construir una relación inequitativa entre los actores del Norte y del Sur; siendo los actores del Norte quienes definen el destino final de los recursos. Aacra rompe con la idea de cooperación Norte-Sur, incluye la cooperación Sur-Sur y Triangular.

En cuanto al canal de la CID, en términos de Ayuda Oficial al Desarrollo Neta, AOD Neta, ha habido continuidad, puesto que los recursos provienen mayoritariamente de las relaciones bilaterales; donde Estados Unidos ha mantenido un rol protagónico, seguido por el multilateralismo y en tercer lugar las ONG que se incluyen como actor y canal, con un rol activo y creciente en la gestión de flujos de CID; solamente en la etapa del modelo ISI, la ayuda proveniente desde los Estados Unidos ocupa un puesto secundario en pro del multilateralismo.

Un cambio se ha dado respecto a los actores en la CID, luego de tres décadas, en las cuales el Estado fue el único actor, se integra a la sociedad civil, en la búsqueda de resultados más concretos de los recursos destinados a la cooperación, en los 90 la CID se descentraliza,

dando cabida a otras instancias de gobierno más de nivel local; a partir de 2000 se incluyen las Organizaciones No Gubernamentales (ONG).

El destino y cantidad de recursos de CID son asignados, mayoritariamente, en función de los intereses del Norte, la ruptura surge con el Buen Vivir – Sumak kawsay que requiere alineación con los Planes de Desarrollo estatales.

La relación cooperativa con Estados Unidos, a pesar de momentos que ha sido muy rígida por la presión política, sigue siendo la más importante en términos de recursos, seguida por Japón, Alemania y España (en el período del sumak kawsay Buen Vivir).

Dentro del modelo económico (desarrollista, industrialización por sustitución de importaciones, neoliberalismo o sumak kawsay) se considera a la planificación como la herramienta técnica (planes de desarrollo), la entidad planificadora (JUNAPLA, Conade, etc.) es la directora del proceso de formulación de planes; se enfatiza en el crecimiento económico dejando de lado los aspectos sociales. Allí la CID encuentra un espacio para ocupar un rol, que le corresponde al Estado, en la cobertura del gasto social y en la inversión en infraestructura y desarrollo social.

Existe similitud en el modelo económico de los tres períodos (desarrollista, industrialización por sustitución de importaciones, neoliberalismo) en cuanto a que se considera que el desarrollo es fruto del crecimiento económico, en tanto este último exista, el desarrollo llegará por añadidura.

El rol del Estado ha sido similar en el modelo económico de los tres períodos (desarrollista, industrialización por sustitución de importaciones, sumak kawsay-buen vivir) el motor de la economía, la ruptura se da con el modelo neoliberal, en donde es el mercado el que juega el rol fundamental en la economía.

La inestabilidad política es un factor presente y determinante en la implementación del modelo económico y de desarrollo, los cuales han estado sujetos a los Gobierno de turno y el entendimiento de las prioridades estatales, así los esfuerzos para transformar la estructura económica no han sido suficientes ni en inversión de recursos, ni en tiempos menos aún en fuerza.



La economía del país se ha visto favorecida o golpeada, en función de los precios de los productos de exportación (banano, petróleo, productos no tradicionales), todos ellos comparten la característica de corresponder al sector primario y son los que sostienen el modelo económico, cualquiera sea el período para el que se analice (desarrollista, industrialización por sustitución de importaciones, neoliberalismo o sumak kawsay).

A continuación se propone la Tabla 3.11 ID y modelos de desarrollo que recoge los elementos evolutivos más relevantes de la CID:

Tabla 3.11 ID y modelos de desarrollo

Elementos Centrales de la CID en Ecuador						
Período	Concepción del desarrollo	Rol CID	Agenda Internacional	Tipo de Ayuda	Roles	Concentración de recursos
<b>Desarrollista</b>	<p>Desarrollo equivale a crecimiento económico.</p> <p>Crecimiento económico basado en exportaciones (boom bananero).</p> <p>Aspecto social: enfocado en el acceso a servicios</p>	Instrumento facilitador del tránsito del desarrollo al subdesarrollo a través de la transferencia de capital y tecnología.	<p>a) Inclusión países en el Sistema Internacional.</p> <p>b) Financiamiento.</p>	<p>Asistencia técnica: - con criterio propio sector agrícola (Gob. Plaza Lasso)</p> <p>- Capital externo para infraestructura</p>	<p>Estado: centralizado, planificador e inversionista</p> <p>EEUU: mayor donante y parte influyente directa en la configuración del Estado.</p> <p>Política exterior: - Horizontal en lo político y solidario en lo económico (Plaza Lasso)</p> <p>CID: apoyo y orientativo (Plaza Lasso)</p>	<p>Infraestructura vial y aérea. Salud Educación</p> <p>Asistencia técnica en campo agrícola, eléctrico, transporte, comunicación</p>
<b>Industrialización por sustitución de importaciones</b>	<p>Crecimiento económico: fortalecimiento de las exportaciones e industrialización</p> <p>Crecimiento económico basado en exportaciones (boom petrolero).</p>	Instrumento facilitador del tránsito del desarrollo al subdesarrollo a través de la transferencia de capital y tecnología.	<p>1970-1973 la pobreza en el centro de la CID: NBI y desarrollo rural</p> <p>1974-1979: inicio de ajustes macroeconómico</p>	<p>Asistencia técnica: - planificación - estudios</p> <p>Capital externo para infraestructura</p>	<p>Estado: centralizado, planificador e inversionista</p> <p>EEUU: baja su nivel de influencia por la crisis del petróleo.</p> <p>No existe una política</p>	<p>Asistencia técnica en entidades estatales Agricultura, Educación, Salud.</p> <p>Promoción en industrialización</p> <p>Servicios sociales</p>

Elementos Centrales de la CID en Ecuador						
Período	Concepción del desarrollo	Rol CID	Agenda Internacional	Tipo de Ayuda	Roles	Concentración de recursos
<b>Neoliberal</b>	Ajuste estructural para reencaminar al Ecuador a la senda de crecimiento	Tutela para asegurar implementación Impulsa los PAE  Condiciona sus recursos a la implementación PAE  Influencia Organismos internacionales	Década 80: Nuevo actor: sociedad civil.  Década 90: Viraje social: desarrollo humano  Fatiga de la ayuda: baja compromiso y montos destinados de la CID.  Condicionalidad de la CID: se entregan recursos en medidas que se implementen los PAE.  Descentralización de la ayuda – Gobiernos Locales  ODM – Prioriza la pobreza para destino de los recursos  ODM – pacto global	Programas de desarrollo en dos niveles rural y urbano.  Infraestructura social  Servicios sociales	Estado: garantiza la libertad del mercado.  Mercado: dirige la economía  Prioriza indicadores macroeconómicos.  Se recorta presupuesto social.  Repunte de la CID bilateral: 1) EEUU 2) Japón 3) Alemania  Nuevo canales de recursos: ONG Gobiernos Locales	Asistencia técnica en entidades estatales Agricultura, Educación, Salud.  Programas agrícolas: PL-480  Becas  Fondos de garantía proyecto social de vivienda urbana.  Formación técnica: agrícola, bancaria e industrial, mipymes  Proyectos de microfinanzas  Proyectos de gestión de zonas protegidas  Proyectos transfronterizos, Ecuador-Colombia y Ecuador-Perú
<b>Buen Vivir</b>	Endógeno, acumulación y redistribución, basada en sustitución selectiva	Complementariedad al Estado: Generar capacidades	Eficacia de la Ayuda  País Renta Media reciben menos recursos	Programas de desarrollo rural.  Financiamiento	Recursos de la CID son complementarios.  CID se Alineada al Plan Nacional del Buen	Proyectos ambientales (agua, reservas ecológicas)  Mayor fuerza a

Elementos Centrales de la CID en Ecuador						
Período	Concepción del desarrollo	Rol CID	Agenda Internacional	Tipo de Ayuda	Roles	Concentración de recursos
	de importaciones.	Transferencia de conocimientos y tecnologías			Vivir.	<p>proyectos transfronterizos, Ecuador-Colombia (seguridad, económicos, microfinanzas, participación ciudadana, fortalecimiento municipal) y menor medida Ecuador-Perú</p> <p>Emprendimientos productivos – PRODEL</p> <p>Fortalecimiento gubernamental: área justicia, seguridad (formación policías y militares); función electoral.</p> <p>Temas globales guiado por la seguridad: trata de personas, personas refugiadas, seguridad alimentaria</p>

## **Capítulo 4**

### **La evolución de la CID**

#### **4. Reflexión**

##### **4.1. A manera de reflexión final**

El objetivo de esta investigación ha sido el análisis, desde una perspectiva integral de la evolución de la CID en Ecuador y su relación con los modelos de desarrollo, para el período 1950-2013.

La CID como herramienta de apoyo de los países ricos hacia los pobres ha tenido diferentes énfasis de acuerdo al modelo de desarrollo que se ha implementado en el Ecuador. En términos de flujo de recursos la CID ha tenido un rol marginal, sin llegar a superar el 2,1% del PIB para ninguno de los períodos estudiados. Sin embargo, en términos de influencia, este valor se torna incalculable, puesto que los actores de la CID han desempeñado un rol, unas veces protagónico, otras veces de apoyo, en la definición, orientación e implementación de la estrategia de desarrollo e incluso en los planes estatales diseñados.

En el período desarrollista, se distinguen dos etapas, la del Estado desarrollista desde dentro y la desde fuera. La primera etapa denominada desde dentro, referida al período de Plaza Lasso, que promueve un modelo de desarrollo basado en las potencialidades del Estado ecuatoriano. Potencialidades fruto del conjunto de diagnósticos (poblacionales, recursos naturales, productivos, etc.) que se llevaron a cabo para tener una fotografía de la situación del país, a partir de lo que se determinó al sector agrícola como el de mayor potencial para el crecimiento económico. La decisión de partir de un diagnóstico rompe la verticalidad con la que la CID estaba siendo implementaba en el mismo momento en otros países. Esa horizontalidad genera un sentido de alineamiento de la CID en el país para este período que se traduce en: la priorización del sector agrícola fue así que tanto los proyectos como los programas al igual que la asistencia técnica en las diferentes instancias gubernamentales giraron en torno a este sector priorizado por el Estado Ecuatoriano. El contexto del boom bananero hacía más sencilla la tarea de priorizar el sector agrícola, la generación de ingresos por este producto daba mayor sentido a la decisión gubernamental tomada.

La segunda etapa, es la de desarrollo desde fuera, en la cual el Estado con un rol más permeable, que coincide con el declive del boom petrolero, y, con la presencia más fuerte de la CID, por la Alianza para el Progreso, abrió la puerta para volver a definir un modelo de desarrollo. Así la CID en los años 60 se suma a los esfuerzos del Estado en temas de infraestructura económica y social (vías, puertos, aeropuertos, hospitales, escuelas, etc).

El Ecuador hace un ingreso tardío en el modelo de desarrollo ISI, justamente por el impulso que significó para el país el desarrollismo de Plaza Lasso. A la menor fuerza del Estado, la CID toma impulso para promover el modelo de desarrollo ISI. La cooperación bilateral, específicamente de Estados Unidos destina sus recursos para actividades ligadas a la promoción de la industria en especial manufacturera, incluso apoyando la creación de centros de estudios en esta rama.

El resto de elementos del modelo de desarrollo como la orientación primordial por el crecimiento económico, el desempeño del Estado en su rol de modernizador y planificador, el énfasis en la planificación como técnica y la elaboración de planes de desarrollo son comunes para las dos etapas del desarrollismo y el modelo ISI previamente descritas. El modelo de desarrollo ISI se ve interrumpido por el boom petrolero de mediados de los 70's. Los beneficios de esta nueva etapa de bonanza dejan, trunco el programa ISI trazado.

Los altos ingresos generados por los petrodólares, le permitieron a Ecuador hacer una proyección de su futuro e inclusive acceder a recursos, vía crédito del sistema internacional que aceleren su desarrollo económico. Sin embargo esta modalidad de acceder a recursos, sin el debido respaldo para el pago, traería consecuencias más adelante, la cual colapsaría con la crisis de la deuda en los 80's y problemas en la balanza de pagos y otros indicadores macroeconómicos que fueron el "caballo de troya" para la implementación del modelo neoliberal.

Desde el lado del modelo económico, la revisión integral de este período 1950-2013, permite concluir que ha sido el boom bananero y petrolero los que han generado riqueza para el Estado. Sin embargo es importante señalar, que ambas han sido loterías en el camino, no ha existido, de parte del Estado acciones directas que promuevan estas bonanzas económicas.

Existe una alta dependencia de las exportaciones de bienes primarios, que pone al país en una situación de alta riesgo, por la volatilidad de los precios. De allí la importancia de cambiar el modelo primario-exportador del país, de utilizar los excedentes en el sector que impulse un cambio de modelo.

Considerando que desde 1950 hasta 2013 la estructura económica primario-exportadora del país no ha sido modificada y que la economía ha estado ligada al auge y caída del banano y del petróleo, Ecuador se apega a la caracterización de Alonso sobre los Países de Renta Media, al referirse a la “elevada volatilidad de sus ingresos” (Alonso 2007, 2) para lo cual propone un apoyo concreto desde la CID en temas como fortalecimiento institucional, acceso financiero internacional, mejoramiento del nivel productivo y tecnológico.

El modelo de desarrollo está en función del gobierno de turno, lo cual crea una situación compleja, puesto que en el mejor de los casos, son cuatro años los que se tienen para la implementación. De allí, la importancia de que los modelos de desarrollo y los procesos de planificación sean trabajados de manera participativa y efectiva, donde los miembros de la sociedad civil puedan tener un rol relevante. En términos concretos, que sea la definición de los modelos de desarrollo tratado como política de Estado.

El modelo económico del Buen Vivir, sí bien intenta ser una propuesta de post-desarrollo, en lo declarativo, en la fase de implementación las políticas propuestas resultan, para decirlo suavemente, insuficientes. Por ejemplo frente al desarrollo en equilibrio entre los derechos del ser humano y los de la naturaleza que se invoca en la Constitución, la entrega del campo petrolero Ishpingo, Tambococha, Tiputini, situado en la principal reserva ecológica del país da muestra de una priorización de lo económico por sobre los derechos de la naturaleza.

La inversión y el gasto social son los rubros presupuestarios que han sufrido los recortes en las caídas de los precios, el modelo del sumak kawsay-Buen Vivir, los revitaliza al reorientar recursos que son cercanos al 10% del PIB.

El Ecuador no ha sido priorizado como país receptor de ayuda oficial al desarrollo, por esa razón los flujos de ayuda no han superado el 2,1% en función del PIB, cifra que muestra que para los donantes el Ecuador está en un nivel bajo de interés tanto económico como político o geoestratégico. Al presentarse el fenómeno natural del Niño, ocasionando una grave crisis

interna, el flujo de ayuda se incrementó para los años 1997-1998, respondiendo estos a recursos de ayuda humanitaria y de emergencia.

En cuanto a las estrategias de la CID en Ecuador éstas han evolucionado durante el período estudiado, eso sí guardando estrecha relación con los paradigmas de los modelos de desarrollo promovidos desde los organismos internacionales e inclusive cabe señalar que éstas estrategias han sido promotoras de la introducción de ciertas ideas y valores que están detrás de la concepción misma de desarrollo. Siendo visible en los tres primeros períodos (desarrollismo, ISI, neoliberalismo) la fuerte concepción economicista en la visión de desarrollo. Un elemento que rompe totalmente la llegada del *sumak kawsay* – buen vivir, dado que éste modelo apuesta, en la parte discursiva, por un desarrollo equilibrado entre sociedad, el Estado y el mercado.

De una manera global, la CID no solamente ha actuado como herramienta de apoyo a los países pobres, también ha sido una fuerza modeladora de un sistema internacional así como de la problemática del desarrollo con sus diferentes énfasis, lo que ha llevado en las últimas décadas a promover a la pobreza como el elemento definitorio del destino de los recursos, así se traduce en la Agenda de los ODM. Esta direccionalidad de los recursos afecta al Ecuador, puesto que sus períodos de bonanza económicas lo impulsaron a integrar la lista de países de renta media e incluso a partir de 2011 a país de renta media alta. Entrar en esta lista le impuso al Ecuador, una penalidad, medido en la reducción de ingresos de CID, dado que los recursos son priorizados a los países que tienen más problemas para disminuir la pobreza dentro de su territorio.

Es muy válido que el sistema de CID establezca prioridades en la orientación de sus recursos cada vez más escasos, sin embargo, estas lógicas de otorgamiento de recursos no deben convertirse en premios y castigos de los donantes a los países receptores. Premio, entendido como un mayor flujo de ayuda a un país con mayores problemas para reducir la pobreza; mientras que el castigo, es el recorte de recursos, para el país que muestra un mejor manejo de los problemas de reducción de la pobreza.

Los resultados de los ODM dan cuenta que los compromisos trazados no se alcanzaron, por ello la necesidad imperiosa de construir un sistema de CID dinámico, cooperativo y solidario. Dinámico, en el sentido que tenga la flexibilidad interna, tanto en sus modalidades como en



sus instrumentos, para desempeñar un rol generador de propuestas a la cada vez más compleja problemática social, económica y política del sistema mundial. Cooperativo, al integrar a los diferentes países, más allá de su rol de receptor o donante, en la definición y gestión del sistema de CID, esto incluye el reconocimiento y apoyo a las nuevas modalidades de cooperación como son la Sur-Sur y triangular. Solidario, puesto que priman los intereses de la comunidad internacional y no la de determinados países.

La lucha contra la pobreza es el punto central de la Agenda de CID, incluir en ella nuevos elementos, como fortalecimiento institucional o financiero, migración, ambiente, constituyen el reconocimiento de una realidad cada vez más compleja y de la apuesta que la comunidad internación hace por construir un mundo mejor.

Sí bien la pobreza es uno de los más grandes problemas que enfrente la humanidad, desde la apuesta de la Cooperación al Desarrollo, debe abarcar otros aspectos como el de la redistribución, la cohesión social, fortalecimiento institucional, aspectos en los cuales el Ecuador tiene mucho interés en recibir apoyo, no necesariamente traducido en recursos económicos, sino en técnicos y experiencias.

El llamado desde la Constitución de Montecristi y el PNBV es valioso, en términos de construir, entre el Estado Ecuatoriano y los actores de la CID, una relación horizontal, abierta y de aprendizaje, queda en entredicho la pertinencia de esta convocatoria cuando su instrumentalización en la Agenda Nacional de Cooperación Internacional toma ocho años para ver la luz.

El Sumak kawsay-Buen Vivir se plantea como una propuesta del postdesarrollo, como ruptura de las previas miradas del desarrollo, en el análisis realizado del modelo, se encuentran elementos concordantes con la visión, teoría y práctica que guiaron los modelos anteriores, es allí que se abre una nueva línea de investigación y análisis para el futuro.

## Anexos

### Anexo 1. Obras financiadas por EEUU

Sector	Proyecto	Financiado por
<b>Período 1942-1969</b>		
Agrícola	Promoción de cultivos de caucho, balsa, abacá y extracción de quinina.	Punto IV
Agrícola	Control de plagas productos de exportación (incluyo inversión en aerofumigación plantaciones)	Servicios Cooperativos Interamericanos
Agrícola	Club 4-F: formación agrícola jóvenes	Servicios Cooperativos Interamericanos
Agrícola	Programa de Cooperativas de Ahorro y Crédito	USAID
Educación	Formación a maestros	Servicios Cooperativos Interamericanos
Educación	Construcción de escuelas primarias	Servicios Cooperativos Interamericanos
Educación	Construcción de aulas	Crédito
Educación	Elaboración textos escolares	Crédito
Estatal	Construcción y equipamiento del Instituto Geográfico Militar	Punto IV
Estatal	Servicio Nacional para la erradicación de la malaria	Servicios Cooperativos Interamericanos
Estatal	Conformación instituciones: Cendes, Cefe	Alianza para el Progreso
Estatal	Creación del Banco Ecuatoriano de la Vivienda	Crédito
Estatal	Centro de Reconversión Económica del Azuay (CREA) y del Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC).	USAID
Estatal	Conformación del Ministerio de salud	USAID
Industrial	Formación industriales y artesanos	Servicios Cooperativos Interamericanos
Infraestructura	Programa Construcción Vial	Crédito
Infraestructura	Finalización aeropuerto Guayaquil y Quito.	Punto IV
Infraestructura	Canales de riego en Chimborazo, Manabí, Azuay y Cañar	USAID
Infraestructura	Garantía de construcción para viviendas en Quito y Guayaquil	Garantía
Salud	Promoción de cultivos de caucho, balsa, abacá y extracción de quinina. En salud, se realizaron las primeras campañas contra la malaria.	Punto IV
Salud	Salud preventiva, inmunización, capacitación de enfermeras y provisión de agua potable	Servicios Cooperativos Interamericanos
Salud	Programa desnutrición infantil	USAID
Varios	Asistencia Técnica directa	Alianza para el Progreso

Fuente: (USAID 2014)

## Lista de referencias

- Acosta, Alberto. 2006. *Breve Historia Económica del Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional. 2012. *De la eficacia de la ayuda a la eficacia de la cooperación al desarrollo: Analizando los resultados del Cuarto Foro de Alto Nivel de Busan*. Montevideo: AUCI.
- Aguilar Monteverde, Alonso. 1967. *Teoría y Política del Desarrollo Latinoamericano*. México: UNAM.
- Albornoz, Vicente. Febrero 2011. *La población del Ecuador 1950-2010*. Quito: Boletín Mensual Cordes.
- Alonso, José Antonio. 2007. *¿Debe darse ayuda a los países de renta media?* Madrid: Instituto Complutense de Estudios Internacionales.
- Arcos Cabrera, Carlos. 2001. *Ecuador: cooperación para el desarrollo. Balance de una década*. Quito: Ediciones Abya Yala.
- Asamblea Nacional Constituyente. “Asamblea Nacional.” 31 de diciembre de 1946. <http://constituyente.asambleanacional.gob.ec/documentos/biblioteca/1946.pdf> (último acceso: 4 de Noviembre de 2015).
- Ashley, Richard K. 2009. “Desenredar el Estado soberano. Una doble lectura de la problemática de la anarquía.” En *El constructivismo y las relaciones internacionales*, de Arturo Santa Cruz, 73-124. México D. F.: CIDE, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Ayllón, Bruno. 2007. “La Cooperación Internacional para el Desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la Teoría de las Relaciones Internacionales.” *Carta Internacional*, 7-22.
- Ayllón, Bruno, y Michele Dolcetti. 2014. “Revolución Ciudadana. Buen Vivir y Cooperación en Ecuador 2007-2013.” *Revista de Relaciones Internacionales*, 177-199.
- Baez, René. 1989. “El boom petrolero. Petróleo, capitalismo y dependencia.” En *La Investigación Económica en Ecuador*, de ILDIS, 141 - 154. Quito: ILDIS.
- Barbé, Esther. 1987. “El papel del realismo en las Relaciones Internacionales (La teoría de la política internacional de Hans J. Morgenthau).” *Revista de Estudios Políticos No. 57*, 149-176.
- . 2007. *Relaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos.
- BCE. 2012. *BCE 85 años. Series Estadísticas Históricas*. Quito: Banco Central del Ecuador.

- BCE. 2010. *La economía Ecuatoriana luego de 10 años de dolarización*. Quito: Banco Central del Ecuador.
- Berthomieu, Claude, Christophe Ehrhart, y Leticia Hernández-Bielma. 2005. "El Estructuralismo como renovación del paradigma estructuralista de la economía del desarrollo." *Revista Latinoamericana de Economía*, 9-32.
- Bielschowsky, Ricardo. 1999. "Sesenta años de la CEPAL: estructuralismo y neoestructuralismo." *Revista Cepal No. 97*: 173-194.
- Boni Aristizabal, Alejandra. 2010. "El Sistema Internacional de la Cooperación al Desarrollo. Evolución Histórica y Retos Actuales." En *La Cooperación Internacional para el Desarrollo*, de Carola Calabuig Tormo, 7-48. Valencia: Editorial de la Universitat Politècnica de València.
- Busan partnership for effective development. 2011. "Fourth high level forum on aid effectiveness Busan, Korea." .
- Calduch Cervera, Rafael. s/f. *Métodos y Técnicas de Investigación en Relaciones Internacionales. Curso de Doctorado*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Center for Latin American Studies at the University of Miami. 1964. "Fundamentos Ideológicos de la Alianza Para el Progreso." *Journal of Inter-American Studie* (Center for Latin American Studies at the University of Miami): 123-129.
- CEPAL. 2011. *El financiamiento para el desarrollo y los países de renta media: nuevos desafíos*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CEPAL. 2012. *Los países de renta media: Un nuevo enfoque basado en brechas estructurales*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- . 1990. *Transformación Productiva con Equidad*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Chomsky, Noam. 1999. *The umbrella of U.S. power. The universal declaration of human rights and the contradictions of the U.S. policy*. New York: Seven Stories Press & Open Media.
- Constitución de la República del Ecuador*. 2008. Quito.
- Cordes - Gobernabilidad. 1998. *Problemas Fiscales y Gobernabilidad. Documento de Trabajo No. 8*. . Quito: Corporación de Estudios para el Desarrollo - Cordes.
- Cox, Robert W. 1996. "Multilateralism and world order 1992." En *Approaches to world order*, de Robert W. Cox y Timothy J. Sinclair, 494-536. New York: Press Syndicate of the University of Cambridge.
- . 2002. *The Political Economy of a Plural World*. London: Routledge.
- Del Arenal, Celestino. 2007. *Introducción a las Relaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos.

- . 2011. *Política Exterior de España y relaciones con América Latina. Iberoamericanidad, Europeización y Atlántismo en la Política Exterior Española*. Madrid: Fundación Carolina y Siglo XXI de España Editores, S. A.
- Dollar, David, y Aart Kraay. 2000. *Growth Is Good for the Poor*. Washington: Banco Mundial, 2000.
- Dollar, David, y Alberto Alesina. 2000. “Who gives foreign aid to whom and why?” *Journal of Economic Growth* 5(1). 33-63.
- Durán i Lleida, Josep A. 2009. “Reflexiones sobre dos décadas de política exterior española.” En *Anuario Internacional CIDOB 2009. Claves para interpretar la política exterior española y las relaciones internacionales en 2008.*, de Fundación CIDOB, 325-335. Barcelona: Fundación CIDOB.
- Escobar, Arturo. 2005. “El “postdesarrollo” como concepto y práctica social.” En *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización*, de Daniel Mato, 17-31. Caracas: Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela.
- Fernández Leost, José Andrés. 2010. *La Cooperación Internacional para el Desarrollo: Una aproximación teórico-política*. Madrid: Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI).
- Fernández, Blanca, Liliana Pardo, y Katherine Salamanca. 2014. “El buen vivir en Ecuador: ¿marketing político o proyecto en disputa? Un diálogo con Alberto Acosta.” *Iconos No. 48. Enero*: 101 - 117.
- Fundación Alternativas. 2005. *Las bases y los límites del consenso en la política exterior española. Debate de expertos*. Madrid: Observatorio de Política Exterior Española (OPEX).
- Gilpin, Robert. 1975. *US Power and Multinational Corporations: The Political Economy*. New York: Basic Books.
- Gobierno Nacional del Ecuador. 1954. *Decreto No. 19. Mayo*. Quito: Gaceta.
- Gómez, Manuel, y José Antonio Sanahuja. 1999. *El Sistema Internacional de Cooperación al Desarrollo*. Madrid: CIDEAL.
- Griffin, Keith. 1991. “Foreign Aid after the Cold War.” *Development and Change* vol. 22: 645-685.
- Grogin, Robert. 1992. *Natural Enemies: The United States and the Soviet Union in the Cold War 1917-1991*. Plymouth: Lexington Books.

- Gudynas, Eduardo. 2011. "Debates sobre el desarrollo y sus alternativas en América Latina: Una breve guía heterodoxa." En *Más allá del desarrollo*, de Miriam Lang, Dunia Mokrani y (comp.), 21 - 54. Quito: Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo, Fundación Rosa Luxemburg y Abya Yala.
- Hidalgo-Capitán, Antonio Luis. 2011. "Economía Política del Desarrollo. La construcción retrospectiva de una especialidad académica." De *Revista de Economía Mundial* No. 28, 279-320.
- INECI. 2006. *Cooperación al Desarrollo. Ecuador 2005*. Quito: Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional - Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración.
- INECI. *Cooperación para el Desarrollo. Ecuador 2006-2007*. Quito: INECI - MRECI, 2008.
- Instituto de Desarrollo Económico y Social. 1963. "Desarrollo y Política: Algunas Consideraciones Sobre Dominación Oligárquica y la Alianza Para el Progreso." *Desarrollo Económico*: 121-145.
- JUNAPLA. 1955. *Informe Anual 1954 - 1955*. Quito: Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, Junio..
- JUNAPLA. 1972. "La Década del Sesenta. Algunos aspectos de la Economía Ecuatoriana." Quito.
- Junta Nacional de Planificación. 1972. "La Década del Sesenta. Algunos aspectos de la Economía Ecuatoriana." Quito.
- Kay, Cristóbal. 1998. "Estructuralismo y teoría de la dependencia en el período neoliberal. Una perspectiva Latinoamericana." *Nueva Sociedad* Nro. 158. Noviembre-Diciembre (Benemérita Universidad Autónoma de Puebla): 110 - 119.
- Krasner, Stephen D. 1983. "Structural Causes and Regime Consequences. Regimes as Intervening Variables." En *International Regimes*, de Stephen D (comp) Krasner, 1-22. New York: Cornell University.
- Kratochwil, Friedrich, y John Gerard Ruggie 2009. "La Organización Internacional. Un estado del arte sobre un arte del estado." En *El constructivismo y las relaciones internacionales*, de Arturo Santa Cruz, 41-72. México, D. F.: CIDE, Centro de Investigación y Docencia Económica.
- Krause, Walter. 1963. "La Alianza para el Progreso." En *Journal of Inter-American Studies*, Vol. 5, No. 1, 67-81. Miami: Center for Latin American Studies at the University of Miami.

- Larrea Maldonado, Carlos. 1987. "Auge y Crisis de la Producción Bananera 1948 - 1965." En *El banano en el Ecuador: transnacionales, modernización y subdesarrollo*, de M. Espinoza, & P. Sylva Charvet C. Larrea Maldonado, 37-66. Quito: FLACSO - Corporación Editora Nacional.
- . 1987. "Introducción." En *El banano en el Ecuador: transnacionales, modernización y subdesarrollo*, de Carlos Larrea Maldonado, Malva Espinoza y Paola Sylva Charvet. Quito: FLACSO - Corporación Editora Nacional.
- . 2003. *La Cooperación Internacional para el Desarrollo y sus Efectos Sociales y Económicos en el Ecuador*. Quito: Comité Ecuménico de Proyectos.
- Lauderbaugh, George M. 2010. "Estados Unidos y Ecuador durante la Segunda Guerra Mundial: conflicto y convergencia." En *Ecuador: relaciones internacionales a la luz del bicentenario*, de Beatriz Zepeda, 265-296. Quito: Flacso.
- Le Quang, Matthieu , y Tamia Vercoutère. s.f. *Ecosocialismo y Buen Vivir: Diálogo entre dos alternativas al capitalismo*.
- Lo Vuolo, Rubén. 1991. "Economía Política del Estado de Bienestar: mitología neoliberal y keynesianismo populista." En *El Estado Benefactor. Un paradigma en crisis*, de Ernesto Isuani, Rubén Lo Vuolo y Emilio Tenti Fanfani, 27 - 87. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores S.R.L.
- Lopez B., Patricio. 2008 "La normalidad excepcional. Una panorámica de la política económica del Gobierno de Plaza Lasso (1948-1952)." En *Galo Plaza y su época*, de Carlos De La Torre y Mireya Salgado, 61-116. Quito: Flacso - Fundación Galo Plaza Lasso.
- Lumsdaine, David Halloran. 1993. *Moral Vision in International Politics: The Foreign Aid Regime, 1949-1989*. Princeton: Princeton University Press.
- Martín Mayoral, Fernando, Víctor Aguiar, y Luis Castro. 2013. "El sector fiscal: cuentas por cuadrar." En *Situación económica y ambiental del Ecuador en un entorno de crisis internacional*, de Alberto Acosta y Fernando Martín Mayoral, 83 - 93. Quito: FLACSO, Ecuador.
- Mendes Pereira, João Márcio. 2012. "Servirse de los Pobres: el Banco Mundial y la Guerra contra la Pobreza." En *Estudios Críticos sobre el Desarrollo. Vol. 2. No. 2*, 107-146. Unidad Académica en Estudios del Desarrollo, UAZ.
- Mesa, Roberto. 1993. "La Conferencia de Bandung." *Cuadernos del Mundo Actual* (Universidad Complutense), 2-31.

- Montúfar, Cesar. 2004. "Hacia un nuevo marco interpretativo de la asistencia internacional para el desarrollo." En *América Latina y el (des)orden global neoliberal. Hegemonía, contrahegemonía, perspectivas*, de José María Gómez, 245 - 258. Buenos Aires: CLACSO.
- Montúfar, César. 2002. *Hacia una teoría de la asistencia internacional para el desarrollo: un análisis desde su retórica*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Morgenthau, Hans. 1962. "A Political Theory of Foreign Aid." *The American Political Science Review*, Vol 56. No.2 June, 301-309.
- MRECI. 2007. *Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2010. Política Exterior*. Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración.
- Naciones Unidas. 1960. "Acción concertada en pro del desarrollo económico de los países económicamente poco desarrollados." *Resoluciones aprobadas por la Asamblea General durante el 15º período de sesiones*. New York: Naciones Unidas, 9.
- Naranjo Chiriboga, Marco. 2004. "Dos décadas perdidas: los ochenta y los noventa." *Cuestiones Económicas Vol. 20, No 1:3*, 223 - 250.
- OCDE. 2005. "Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo (2005) y Programa de acción de accra (2008)."
- OCDE. s.f. "Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo y Programa de Acción de Accra."
- OECD. *OECD*. s.f. <http://www.oecd.org/dac/dac-glossary.htm> (último acceso: 02 de Febrero de 2014).
- Oleas Montalvo, Julio. 2003 "Ecuador 1972 1999: ." *Del desarrollismo petrolero al ajuste neoliberal*. UASB.
- ONU. 2000. "Declaración del Milenio." *Resolución aprobada por la Asamblea General. 8ª Sesión Plenaria*. New York: ONU.
- . *Naciones Unidas*. s.f. <http://www.un.org/es/documents/charter/index.shtml> (último acceso: 1 de Febrero de 2014).
- Palacio de Oteyza, Vicente. 2008. "¿Cuatro años más de política exterior?" *Política Exterior No. 121*, 95-107.
- Pauselli, Gino. 2013. "Teoría de las Relaciones Internacionales y explicación de la ayuda externa." *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo. Vol 2. No.1*, 72-92.
- Pearson, Lester B. 1970. "El Desarrollo Empresa Común." *UNESCO. El Correo. Una ventana abierta sobre el mundo*, 4-20.
- PNUD. 1990. *Desarrollo Humano. Informe 1990*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, S.A.



- Prado Lallande, Juan Pablo. 2009. "Teorías positivistas y críticas de las Relaciones Internacionales: Realismo y Constructivismo en la Cooperación Internacional." En *Teoría de las Relaciones Internacionales y Aplicación Práctica*, de Paulino Arellanes, 27-55. Puebla: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla - Editorial Patria.
- Riddell, Roger C. 1987. *Foreign Aid Reconsidered*. London: James Curie and Overseas Development Institute.
- Rist, Gilbert. 2002. *El desarrollo: historia de una creencia occidental*. Madrid: Los Libros de la Catarata.
- Rostow, Walter Whitman. 1961. *Las Etapas del Crecimiento Económico. Un Manifiesto No Comunista*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Sahagún, Felipe. 2005. "Política Exterior y de seguridad en España en 2004." En *Claves para interpretar la Política Exterior Española y las Relaciones Internacionales 2004*, de Fundación CIDOB, 265-280. Barcelona: Fundación CIDOB.
- Salgado Gómez, Mireya. 2008. "Galo Plaza Lasso: la posibilidad de leer el paradigma desarrollista desde una apropiación reflexiva." En *Galo Plaza y su época*, de Carlos De la Torre y Mireya Salgado Gómez, 117 - 156. Quito: FLACSO, Sede Ecuador; Fundación Galo Plaza Lasso.
- Salgado, Germánico. 1979. *25 años de planificación*. Quito: Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica.
- Salomón González, Mónica. 2002. "La teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones." *CIDOB d'Afers Internacionals*, 7-52.
- Sanahuja, José Antonio. 2001. "Del interés nacional a la ciudadanía global: la ayuda al desarrollo y las transformaciones de la sociedad internacional." En *La Cooperación al Desarrollo en un mundo en cambio*, de Manuel Gómez Galán y José Antonio Sanahuja, 51-128. Madrid: CIDEAL.
- . 1996. *La ayuda norteamericana en Centroamérica: 1980 - 1992*. Madrid: UCM.
- Santos, Boaventura de Sousa. 2002. *Towards a New Legal Common Sense*. London: Butterworth.
- Santos, Theotonio dos. 1998. "La teoría de la dependencia un balance histórico y teórico." En *Los retos de la globalización. Ensayos en homenaje a Theotonio dos Santos*, de Francisco López Segrega. Caracas: UNESCO.

- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. 2009. *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 - 2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural*. Quito: Semplades .
- SENPLADES. 2007. “Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010. Planificación para la Revolución Ciudadana.” Quito.
- SENPLADES. 2009. “Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural.” Quito.
- SETECI. 2015. *Agenda Nacional de Cooperación Internacional. Primera parte: Políticas de Prioridades de la Cooperación Internacional*. Quito.
- SETECI. 2010. *Informe de Cooperación Internacional No Reembolsable en el Ecuador 2007-2009*. Quito: SETECI - MRE.
- SETECI. 2012. *Informe de Cooperación Internacional No Reembolsable en el Ecuador 2010 - 2011*. Quito: SETECI - MRE.
- SETECI. 2015. *Informe de Cooperación Internacional No Reembolsable en el Ecuador 2011-2014*. Quito: SETECI - MRE.
- Sil, Rudra, y Peter J. Katzenstein. 2010. “Analytic Eclecticism in the Study of World Politics: Reconfiguring Problems and Mechanisms across Research Traditions.” *Perspectives on Politics June 2010 | Vol. 8/No. 2*, 411 - 431.
- Spero, Joan Edelman. 1985. *Política económica internacional*. Buenos Aires: El Ateneo.
- 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 - 40. Santiago de Chile: CEPAL.
- Sunkel, Osvaldo, y Joseph Ramos. 1991. “Introducción Hacia una Síntesis Neoestructuralista.” En *El Desarrollo desde Dentro un enfoque neoestructuralista para la América Latina*, de Osvaldo comp. Sunkel, 15-32. México D.F.: Fondo Cultura Económica.
- Surasky, Javier. 2013. “Presentación y marco de la Cooperación Sur-Sur del Ecuador.” En *La Cooperación Sur-Sur y Triangular en América Latina. Políticas Afirmativas y Prácticas Transformadoras*, de Bruno Ayllón y Tahina (Coordinadores) Ojeda, 153 - 179. Madrid: IUDC-UCM. Ediciones La Catarata.
- Tassara, Carlo. 2011. “Teorías y prácticas de Asia, Africa y América Latina en el siglo XXI. Paradigmas, actores y políticas. Breve historia de la cooperación internacional al desarrollo.” 52. XIII Congreso Internacional de ALADAA.

- Technical Cooperation Administration. 1951. *Point 4. What it is and how it operates.*  
Washington: Department of State, USA.
- Trucco, Ignacio. 2012. "Teorías del desarrollo capitalista. Una evaluación comparada."  
*Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía, Vol. 43, No. 171,*  
*octubre-diciembre: 9-29.*
- Truman, Harry. 1949. "Truman's Inaugural Address." Washington: Truman Library.
- Unceta, Koldo, y Pilar Yoldi. 2000. *La Cooperación al Desarrollo: surgimiento y evolución*  
*histórica.* Donostia: Publicaciones del Gobierno Vasco.
- Underhill, Geoffrey R. D. 2000. "State, Market and Global Political Economy: Genealogy of  
an (Inter?) Discipline." *International Affairs*, 805-824.
- UNESCO. 1970. "El informe Pearson. Nueva estrategia para un desarrollo global." *El*  
*Correo. Una ventana abierta sobre el mundo*, 1-17.
- USAID. 2014. *USAID 50 Aniversario.* Quito: Terra Incognita.
- Williamson, John. 1990. *Latin American Adjustment. How Much Has Happened?*  
Washington: Institute for International Economics.
- Wood, Bernard, y otros. 2011. *Informe Final sobre la Evaluación de la Aplicación de la*  
*Declaración de París, Fase 2, Copenhague, Mayo.* Aarhus C: Instituto Danés de  
Estudios Internacionales.